

GRUPO II – CLASSE II – Plenário

TC 028.516/2024-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidades: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE USO DE RECURSOS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) E DE EMENDAS PARLAMENTARES POR ENTIDADES SINDICAIS PARA EXECUTAR AÇÕES DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE). INSPEÇÃO DETERMINADA EM ACÓRDÃO ANTERIOR. FALTA DE AMPARO LEGAL PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL CONSTITUÍREM UNIDADES DO SINE. AUSÊNCIA DE ESTUDOS QUE DEMONSTREM A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DA REDE SINE E DE NORMAS OPERACIONAIS PARA CUMPRIMENTO DO PROJETO PILOTO SINE-SOCIEDADE CIVIL. ATENDIMENTO DA SOLICITAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, com ajustes formais, a última instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), que contou com a concordância dos seus dirigentes (peças 65-67):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo Ofício 143/2024/CFFC-P, de 6/12/2024 (peça 3), por meio do qual o Exmo. Sr. Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminhou o Requerimento 218/2024-CFFC, de 29/8/2024 (peça 4), de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo.

2. O documento encaminhado requer informações do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre ‘a autorização do Governo Lula para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares’, mediante Resolução Codefat/MTE 1.008, de 21 de agosto de 2024, que estabeleceu critérios e diretrizes para instituição do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine), especificamente quanto às questões abaixo.

a) se o TCU tem conhecimento dessa resolução e, em caso afirmativo, quais ações estão sendo planejadas para garantir a eficiência, a transparência e a conformidade dos recursos do FAT;

b) se o TCU pretende avaliar a legalidade das resoluções e contratos firmados para a administração do FAT e do Sine;

c) os critérios de seleção das entidades gestores do Sine para análise do TCU, incluindo a forma de remuneração e o cumprimento dos objetivos dos programas financiados;

d) como o TCU pretende monitorar o uso dos recursos do FAT e das emendas parlamentares destinadas ao Sine a fim de garantir a regularidade na utilização das verbas públicas;

e) se o TCU pretende realizar auditoria sobre o novo modelo de gestão do Sine, que envolve

sindicatos e centrais sindicais e os aspectos a serem considerados na fiscalização;

f) qual a avaliação do TCU sobre o impacto da falta de diálogo com os secretários estaduais de trabalho na aprovação dessa resolução, especialmente em relação à coordenação e à eficiência das políticas públicas de emprego nos estados;

g) que mecanismos o TCU sugere para assegurar que a seleção de beneficiários dos programas do Sine seja imparcial e não influenciada por critérios ideológicos ou políticos, garantindo a justa aplicação dos recursos públicos;

h) quais medidas de controle e prestação de contas o TCU considera essenciais para que as entidades sindicais e as organizações não governamentais que gerirem unidades do Sine cumpram seus objetivos e prestem contas de forma transparente; e

i) se o TCU já recebeu denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do FAT ou do Sine após a implantação da resolução, e, em caso afirmativo, as providências adotadas para investigar e corrigir essas situações.

3. *Em suma, a solicitação trata da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024, que estabeleceu critérios para a instituição do Projeto Piloto Sine, com duração de dois anos (2025 e 2026), para que confederações, centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil passem a administrar unidades de atendimento ao trabalhador da Rede Sine – Sociedade Civil.*

HISTÓRICO

4. *A presente solicitação foi autuada no TCU em 9/12/2024. Em 11/12/2024, o Deputado Josenildo Ramos, Presidente da CFFC, foi informado, por meio do Aviso 937-GP/TCU, sobre a autuação do processo e seu tratamento com a devida urgência e tramitação preferencial, consoante disposto no art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008 (peças 5 e 8).*

5. *A instrução inicial (peça 10) classificou o requerimento como solicitação de informação sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, na forma do art. 3º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.*

6. *A instrução à peça 10 destacou que a presente solicitação tem como base notícia veiculada na mídia em 20/8/2024, afirmando que ‘Governo Lula dá aval para sindicatos usarem recursos de fundo bilionário e emendas’.*

7. *Para entender a situação, a instrução à peça 10 fez uma apresentação sobre o Sine, a regulamentação das suas unidades de atendimento, a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 e os trabalhos do TCU relativos ao FAT, Sine e Sindicatos. Ante a necessidade de saneamento dos autos, foi proposta a realização de diligência ao Codefat.*

8. *Em Despacho à peça 12, o Exmo. Sr. Ministro Jorge Oliveira, relator dos autos, conheceu da presente solicitação. Sobre o cerne da questão, destacou:*

‘5. Nesse contexto, a recente Resolução Codefat/MTE 1.008, de 21/8/2024, instituiu a possibilidade de novos agentes, como as confederações, as centrais sindicais e os sindicatos, administrarem as unidades de atendimento ao trabalhador da Rede Sine. De acordo com a norma, o financiamento do projeto pode vir de emendas parlamentares ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), conforme disponibilidade orçamentária. A execução será monitorada pelo Conselho do Trabalho, Emprego e Renda (CTER) local, e a avaliação dos resultados do projeto piloto subsidiará a decisão sobre a implementação permanente do Sine – Sociedade Civil.

*6. Embora a Resolução traga as diretrizes para o Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil, vários elementos importantes para as adequadas governança, transparência e **accountability** dos recursos, a exemplo das formas de controle dos gastos, prestação de contas, bem como a sistemática de avaliação dos serviços prestados, **não estão detalhados no normativo.**’*

9. *Ao final, deferiu a proposta da AudBenefícios determinando a realização de diligência junto ao Codefat, para o encaminhamento dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:*

a) histórico e razões que justificam as deliberações contidas na norma;

b) informações acerca da ocorrência de discussões com os demais agentes da Rede Sine, em especial os secretários estaduais de trabalho, sobre o assunto, e quais as deliberações ocorridas nessas discussões;

c) estudos e pesquisas que subsidiam a necessidade de ampliação da Rede Sine;

d) normas operacionais regulamentadoras da Resolução 1.008/2024, já editadas pelo Coordenador Nacional do Sine, conforme art. 9º do normativo;

e) esclarecimentos sobre os critérios de seleção das entidades gestoras do Sine; a remuneração e a forma de avaliação do cumprimento dos objetivos dos programas financiados;

f) esclarecimentos sobre os mecanismos a serem utilizados para assegurar que a seleção de beneficiários dos programas do Sine seja imparcial e não influenciada por critérios ideológicos ou políticos, garantindo a justa aplicação dos recursos públicos; e

g) esclarecimentos sobre os controles previstos para garantir o uso regular dos recursos públicos pelas entidades sindicais e OSCs que gerirem unidades do Sine e as formas de prestação de contas desses recursos.

10. A diligência ao Codefat foi realizada via Ofício 0481/2025-TCU/Seproc (peça 13), recebida em 20/1/2025 (peça 14), respondida às peças 15 a 20, e analisada na instrução à peça 27.

11. Quanto ao histórico e razões que fundamentaram a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024, a instrução anterior (peça 27) expôs que foi uma solicitação da Força Sindical no sentido de o MTE avaliar a viabilidade de realizar a parceria do Sine com o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e Mogi das Cruzes, nos moldes anteriormente existentes entre o Ministério e entidades sindicais no âmbito dos Planos Territoriais de Qualificação, modalidade do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), conforme Resolução Codefat 197/1998, revogada pela Resolução Codefat 919/2021, devido à aprovação de uma nova sistemática de financiamento do Sine, regulamentada pela Lei 13.667/2018.

12. A solicitação da Força Sindical foi analisada pelo Grupo de Trabalho Especial (GTE), criado pela Resolução Codefat 997/2024. A proposta de resolução foi submetida à Consultoria Jurídica/MTE e resultou na resolução objeto deste processo.

13. Com relação à gestão de recursos de forma eficiente, transparente e em conformidade com a legislação vigente, ao monitoramento e à prestação de contas, a instrução à peça 27 ressaltou o destaque do MTE feito ao Projeto Sine Casa do Trabalhador, com o objetivo de expandir os serviços presenciais e de autoatendimento orientado; à Lei 13.019/2014, que prevê a execução de atividades ou projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação, onde serão observados os critérios de seleção das entidades participantes do projeto piloto, em chamamento público; e às normas de monitoramento dispostas no Decreto 8.726/2016.

14. O MTE, em resposta à diligência do TCU no que diz respeito às discussões com os demais agentes da Rede Sine, informou que o Fórum Nacional de Secretários do Trabalho (Fonset) foi informado da instalação do GTE e participou das reuniões do grupo, apresentando propostas que foram devidamente analisadas.

15. A instrução anterior (peça 27) ressaltou a posição do MTE de que o projeto piloto seguirá sem restrições ou discriminações ideológicas ou partidárias e o processo, desde a seleção das entidades participantes até o atendimento aos trabalhadores, será conduzido com imparcialidade, transparência e isonomia, baseado em critérios técnicos e objetivos.

16. Foi destacado na instrução à peça 27 que o MTE não apresentou estudos ou pesquisas realizadas previamente à implementação do projeto piloto, essenciais para justificar a necessidade de eventual execução de serviços do Sine por outras entidades que não aquelas da esfera de governo, como determina a Lei 13.667/2018. Também não demonstrou ter avaliado se os sindicatos seriam capazes de executar, de forma satisfatória, os serviços relacionados ao Sine, considerando suas finalidades essenciais de promover os interesses dos trabalhadores dentro de suas categorias.

17. Além disso, no tocante à Resolução Codefat 1.008/2024, foi ressaltado à peça 27 que, ao contrário das normas do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Sistema Único

de Assistência Social (SUAS), a Lei do Sine (Lei 13.667/2018) não contém autorização explícita para a prestação de serviços por entidades privadas, permitindo que apenas órgãos públicos das três esferas de governo sejam responsáveis por esses serviços.

18. Para esclarecimentos das questões levantadas, a instrução anterior (peça 27) propôs inspeção no MTE e no Codefat a fim de obter informações detalhadas sobre:

a) as normas que subsidiaram a elaboração da Resolução Codefat/MTE 1008/2024, bem como os fundamentos legais que a embasaram;

b) os estudos que apontem a necessidade de execução dos serviços do Sine por outras entidades, seja devido à necessidade de ampliação da atual Rede Sine e/ou insuficiência das atuais unidades de atendimento; e

c) as normas que autorizaram a criação de unidades de atendimento ao trabalhador pelo Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil.

19. O TCU deliberou mediante Acórdão 1083/2025-TCU-Plenário (peça 30), em sessão de 14/5/2025, nos termos abaixo transcritos:

‘9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional;

9.2. autorizar a realização da inspeção proposta pela unidade especializada, prorrogando-se, por 90 (noventa) dias, o prazo para atendimento integral da presente solicitação;

9.3. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC, o deputado federal Evair Vieira de Melo, que:

9.3.1. este Tribunal não recebeu denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou do Sistema Nacional de Emprego quanto à implementação da Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024, embora tenha efetuado trabalhos que, direta ou indiretamente, relacionam-se ao Sistema Nacional de Emprego ou aos serviços que são executados por suas unidades, nos processos indicados no item 12 da instrução transcrita no relatório precedente;

9.3.2. o Ministério do Trabalho e Emprego, em atendimento a diligência realizada pelo TCU, prestou as informações detalhadas na referida instrução sobre: i) o histórico e as razões que fundamentaram tal resolução; ii) a gestão de recursos na operacionalização do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil; iii) os critérios de seleção das entidades participantes; iv) as discussões com demais agentes da Rede Sine; v) os mecanismos para evitar critérios ideológicos e políticos na seleção de unidades; e vi) o monitoramento, o controle e a prestação de contas; e

9.3.3. este Tribunal efetuará inspeção a fim de analisar a legalidade dos procedimentos previstos na Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 e em outras normas, eventualmente, editadas para regulamentá-la, além de outros aspectos referentes à implantação do projeto em tela, cuja deliberação será, oportunamente, comunicada aos interessados;

9.4. enviar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC cópia do inteiro teor desta deliberação e da peça 18, que contém a resposta do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a diligência realizada;

9.5. considerar esta solicitação, parcialmente, atendida.’

20. O solicitante foi comunicado da deliberação acima via Avisos GP/TCU 489 e 490 (peças 37 e 38).

EXAME TÉCNICO

21. O exame técnico está constituído da inspeção realizada, dividido em três partes: breve apresentação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), detalhamento da fiscalização e achados após a apresentação das informações complementares obtidas durante o trabalho, em atenção aos subitens 9.2 e 9.3.3 do Acórdão 1083/2025-TCU-Plenário (peça 30).

I. Breve apresentação do Sistema Nacional de Emprego (Sine)

22. O Sistema Nacional de Emprego (Sine) é uma rede de atendimento ao trabalhador brasileiro, criada para intermediar a mão de obra, oferecendo serviços de colocação, recolocação e qualificação profissional.
23. O Sine foi criado pelo Decreto 76.403/1975, como resultado da ratificação da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), concernente à Organização do Serviço de Emprego, que orienta cada país-membro a manter um serviço público e gratuito de emprego, para a melhor organização do mercado de trabalho.
24. A partir da Lei 7.998/1990, as ações do Sine passaram a ser parte do Programa do Seguro-Desemprego (PSD), composto pelo pagamento do benefício, intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional. A referida lei instituiu também o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fonte de financiamento do Sine, e o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), instância de participação social responsável pela gestão do FAT e outras matérias relacionadas ao Seguro-Desemprego.
25. A Lei 13.667/2018, conhecida como Lei do Sine, definiu um novo modelo de organização do Sine, onde as ações e os serviços são executados por estados, Distrito Federal e municípios, após adesão à Rede Sine, com transferências automáticas fundo a fundo de recursos do FAT aos fundos do trabalho dos entes parceiros, substituindo a execução via convênios.
26. A referida lei estabeleceu diretrizes do Sine e definiu o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) como Coordenador Nacional do Sine e o Codefat como instância regulamentadora das ações e serviços e da modalidade de repasse do fundo a fundo, entre outros, com estrutura tripartite e paritária, constituído por representantes de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais.
27. O objetivo principal do Sine é gerar renda oriunda do trabalho para as pessoas que vivem no território brasileiro, com foco no trabalho decente, e prover mão de obra adequada às necessidades do setor produtivo brasileiro.
28. O público-alvo do Sine são as pessoas físicas que buscam obter renda oriunda do trabalho e as pessoas jurídica e física que buscam pessoas com perfil profissional adequados às necessidades da empresa/pessoa e serviços de apoio à concessão de microcrédito produtivo orientado e de assessoramento técnico ao trabalho autônomo, autogestionário ou associado.
29. O Sine desenvolve as seguintes ações: intermediação de mão-de-obra; habilitação ao Seguro-Desemprego; qualificação social e profissional; orientação profissional; certificação profissional; pesquisa e informações do trabalho; fomento à geração de emprego e renda; e assessoramento estatístico, que inclui o fortalecimento dos observatórios locais do mercado de trabalho.
30. Entre os serviços mais executados pelos postos de atendimento do Sine destacam-se: atendimento e encaminhamento de trabalhadores para entrevistas de emprego; habilitação para o recebimento do Seguro-Desemprego; orientação profissional e encaminhamento para a qualificação profissional; emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); ações de fomento ao empreendedorismo e à economia solidária; e apoio ao trabalhador autônomo.

II. Detalhamento da inspeção realizada

31. A presente inspeção foi autorizada no subitem 9.2 do Acórdão 1083/2025-TCU-Plenário e comunicada ao solicitante no subitem 9.3.3 da referida deliberação (peça 30), e tem o objetivo de obter informações para responder à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) quanto à legalidade da autorização de repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de Emendas Parlamentares a sindicatos para execução de serviços do Sistema Nacional de Emprego (Sine), prevista na Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 e em outras normas eventualmente editadas para regulamentá-la, além de avaliar outros aspectos referentes à implantação do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil.
32. O Voto do Ministro Relator Jorge Oliveira (peça 31, p. 3) delineou o escopo da fiscalização, nos parágrafos abaixo transcritos:

‘10. Manifesto-me de acordo com essa proposta, considerando, especialmente, ter a unidade especializada demonstrado que:

a) a utilização de recursos públicos por sindicatos, confederações e organizações da sociedade civil

na gestão de unidades da Rede Sine representa uma abordagem de gerenciamento inovadora, pois, atualmente, a Lei 13.667/2018 permite apenas que órgãos públicos das três esferas de governo sejam responsáveis por esses serviços, utilizando recursos públicos destinados a esse propósito;

b) embora já tenha havido parcerias entre o MTE e entidades sindicais na execução de políticas públicas, neste caso, não foram apresentados estudos e pesquisas que indiquem a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores; e

c) não está clara a legalidade do modelo adotado, uma vez que não se evidenciou respaldo legal expresso para sua implementação, nem os benefícios que esse modelo pode trazer para a sociedade e para a boa gestão dos recursos públicos.

11. De fato, verifico que a parceria pode ter fundamento nas disposições da Lei 13.019/2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos, previamente, estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração ou de fomento ou, ainda, em acordos de cooperação (peça 24).

12. Além disso, a Lei 13.667/2018 possibilita que o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) autorize outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine, além das Superintendências Regionais do Trabalho, das unidades implantadas por instituições federais com autorização desse conselho e das unidades instituídas pelas esferas de governo que integram o sistema (art. 4º, § 1º - peça 23).

13. No entanto, diante da ausência, nos autos, de estudos e pesquisas que, eventualmente, tenham indicado a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores, bem como da norma, possivelmente, editada para regulamentar os procedimentos a serem adotados, considero que a inspeção poderá colher os subsídios necessários para prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional.'

33. Para a realização da presente inspeção no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foram emitidas as Portarias de Fiscalização – AudBenefícios 297/2025 – Fase Planejamento (peça 33), no período de 26 a 30/5/2025, e 444/2025 – Fases Execução e Relatório, no período de 7 a 31/7/2025 (peça 54). A apresentação da equipe de fiscalização foi feita ao Secretário-Executivo do MTE por meio do Ofício 18479/2025-TCU/Seproc (peças 35 e 36).

34. Para a execução dos trabalhos foram formuladas as seguintes questões:

a) **Questão 1:** qual o fundamento legal para enquadrar as entidades sindicais como outras unidades para atendimento do Sine, quando a Lei 13.667/2018 e a Resolução Codefat 994/2024 dispõem que sua estrutura é composta de unidades da esfera do governo, com competência para administrar os recursos do FAT?

b) **Questão 2:** há necessidade de ampliação da rede de atendimento do Sine para garantir a efetividade dos serviços ofertados?

b.1) Subquestão 2.1: por que agregar entidades de direito privado à gestão do Sine ao invés de estimular a adesão ao Sine por unidades da estrutura governamental ou por consórcio público?

b.2) Subquestão 2.2: os sindicatos teriam competência e disponibilidade para executar, de forma satisfatória, os serviços do Sine, além das suas funções básicas junto aos trabalhadores das categorias que representam?

c) **Questão 3:** qual a situação atual do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil? Já foi definida a territorialidade para sua execução? Já foram firmados termos de fomento ou colaboração?

c.1) Subquestão 3.1: quais os parâmetros estabelecidos para avaliar o resultado do projeto piloto e a decisão para sua implantação permanente?

35. A inspeção foi realizada na forma de análise documental, com prévia entrevista com a equipe do

MTE relacionada ao Sine e/ou ao Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, ocorrida via aplicativo Microsoft Teams no dia 28/5/2025.

36. Em seguida, no intuito de obter mais informações sobre a matéria tratada nos autos, foi encaminhado ao Ministro do MTE o Ofício 000.026/2025-AudBenefícios, de 29/5/2025 (peça 43), recebido em 2/6/2025 (peça 42), requisitando as seguintes informações e/ou documentos:

- a) a previsão legal para utilizar Organizações da Sociedade Civil (OSC) como unidades de atendimento do Sine, quando a Lei 13.667/2018 (arts. 3º e 6º) e a Resolução Codefat 994/2024 (art. 3º) dispõem que a estrutura do Sine é composta de unidades da esfera do governo, considerando ainda que a antiga parceria, fundamentada na Resolução 197/1998, expressava que entidades privadas sem fins lucrativos, representativas de trabalhadores e empregadores, poderiam compor o Sine, e foi revogada pela Resolução 919/2021, em razão das disposições da Lei 13.667/2018;
- b) o normativo que regulamenta os procedimentos para implantação do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil e, caso ainda não tenha sido aprovado, o seu andamento;
- c) o levantamento de dados e o estudo preliminar com evidências técnicas, mecanismos de governança e demandas do mercado de trabalho que justificam a necessidade de ampliação da rede, e com indicadores que demonstrem a insuficiência da atual Rede Sine;
- d) a justificativa para implantação do projeto piloto Sine-Sociedade Civil ao mesmo tempo da implantação do Projeto Sine Casa do Trabalhador, que otimiza o atendimento com melhorias nas instalações, unidade móvel e facilitação de atendimentos digitais, estabelecendo relação entre ambos os projetos;
- e) o levantamento de dados e os estudos que demonstrem que os municípios não têm interesse em aderir à Rede Sine e as iniciativas porventura realizadas para estimular a adesão ao Sine por unidades da estrutura governamental ou por consórcios públicos;
- f) como o modelo de parceria com as entidades sindicais pode otimizar as ações e os serviços do Sine, melhorar a rede de atendimento e fortalecer a transparência e o controle social dos recursos do FAT;
- g) o estudo da ampliação das atribuições dos sindicatos, considerando a prestação de serviços a trabalhadores de acordo com suas categorias, e de suas disponibilidades para a oferta de serviços do Sine;
- h) o andamento das atividades que compõem a implantação da Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil;
- i) os prazos e o cronograma de trabalho para desenvolvimento das ações a serem adotadas para a implementação Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil;
- j) os objetivos e as metas a serem alcançadas com o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil;
- k) os parâmetros/indicadores estabelecidos para a avaliação do resultado do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil e a decisão de sua implantação permanente; e
- l) as atas de reuniões do GTE Sine-Sociedade Civil.

37. No mesmo sentido, foi encaminhado o Ofício 19794/2025-TCU/Seproc, datado de 2/6/2025 (peças 40 e 45), ao Presidente do Fórum Nacional de Secretários do Trabalho (Fonset), recebido em 9/6/2025 (peça 47), requisitando as informações abaixo:

- a) se há necessidade de ampliação de unidades presenciais de atendimento do Sine;
- b) se o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, regulamentado pela Portaria Codefat/MTE, representa uma boa alternativa para ampliação da Rede Sine; e
- c) se as Organizações da Sociedade Civil (OSC) podem fazer parte da rede de atendimento Sine e como o modelo de parceria com as entidades sindicais pode otimizar as ações e serviços do Sine, melhorar sua rede de atendimento e trazer benefícios para a sociedade.

38. Por último, encaminhou-se o Ofício 19795/2025-TCU/Seproc (peças 41 e 44), datado de 2/6/2025,

ao Presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), recebido em 9/6/2025 (peça 46), solicitando as seguintes informações:

- a) se os municípios não têm abrangência para executar os serviços do Sine e/ou não têm interesse em aderir à Rede Sine de atendimento; as dificuldades operacionais e financeiras dos municípios em aderirem à Rede Sine de atendimento, ou outros motivos que dificultam a oferta de serviços do Sine pelos municípios;
- b) se há necessidade de ampliação de unidades presenciais de atendimento do Sine nos municípios;
- c) se o modelo de parceria com as entidades sindicais estabelecido no Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, regulamentado pela Resolução MTE/Codefat 1008/2024, pode otimizar as ações e serviços do Sine, melhorar sua rede de atendimento e trazer benefícios para a sociedade; e
- d) se a CNM foi convidada a participar do GTE Sine-Sociedade Civil ou teve conhecimento desse grupo constituído pelo Codefat com o objetivo de elaborar proposta de regulamentação para execução das ações e serviços do Sistema Nacional de Emprego, por meio de entidades representativas de trabalhadores, sem fins lucrativos.

39. A Assessoria Especial de Controle Interno do MTE apresentou resposta à requisição da AudBenefícios mediante Ofício SEI 46863/2025/MTE (peça 49, p. 1-2), com o encaminhamento da Nota Informativa SEI 2437/2025/MTE (peça 49, p. 3-12) e dos documentos à peça 49, p. 13-82.

40. A Fonset apresentou os esclarecimentos solicitados pelo TCU intempestivamente, via Ofício 043/2025 (peça 55). A CNM, por sua vez, informou que 'não dispõe de informações ou documentos' a respeito das informações solicitadas pelo TCU e que 'não recebeu convite para participar do GTE Sine-Sociedade Civil e não tem conhecimento do referido Grupo' (peça 48).

II. Achados

41. As informações colhidas em inspeção constituíram dois achados: i) falta de previsão legal para entidades privadas serem unidades de atendimento do Sine (Questão 1); e ii) ausência de estudos que demonstrem a necessidade de ampliação da Rede Sine e de normas operacionais para cumprimento do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil (Questões 2 e 3).

II.1. Falta de previsão legal para entidades privadas serem unidades de atendimento do Sine (Questão 1)

42. Não há lei que autorize as confederações sindicais, as centrais sindicais, os sindicatos e as organizações da sociedade civil a executarem serviços do Sine, pois a Lei 13.667/2018 (Lei do Sine) e a Resolução Codefat 994/2024 estabelecem que as ações e serviços do Sine serão executados por órgãos públicos.

II.1.1. Situação encontrada

43. A instrução inicial (peça 10) destacou que a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024, com base na autorização do art. 4º, § 1º, da Lei 13.667/2018, estabeleceu a possibilidade de confederações sindicais, centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil com estatuto compatível serem unidades de atendimento do Sine, ampliando a rede ora constituída por superintendências regionais do trabalho, unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat, unidades instituídas pelas esferas de governo que aderirem ao Sine e consórcios públicos constituídos com autorização dos Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda (CTER) e submetidos à prévia avaliação do MTE, nos termos estabelecidos pelo Codefat (arts. 4º, I e II, e 5º).

44. A instrução à peça 27 destacou que a demanda foi apresentada ao MTE pela Força Sindical, nos moldes de parcerias já existentes no âmbito dos Planos Territoriais de Qualificação, modalidade do Plano Nacional de Qualificação, amparado pela Resolução Codefat 197/1998, que estabeleceu critérios para a transferência de recursos a entidades representativas de trabalhadores e empregadores, sem fins lucrativos, para a execução de ações integradas do Programa do Seguro-Desemprego no âmbito do Sine (peça 20, p. 4). Essa resolução foi revogada pela Resolução Codefat 919/2021, devido à aprovação de uma nova sistemática de financiamento do Sine, regulamentada pela Lei 13.667/2018.

45. A Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 instituiu o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, unidade de

atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil (OSC), com duração de dois anos e início em 2025, com o objetivo de testar a viabilidade de unidades do Sine serem geridas por OSCs, compreendendo a oferta de serviços definida na carta de serviços do Projeto Sine Casa do Trabalhador, nos termos da Resolução Codefat 990/2023.

46. A resolução definiu que a execução do projeto piloto será custeada com recursos de emendas parlamentares e do FAT, conforme disponibilidade orçamentária. O acompanhamento do projeto piloto caberá ao Conselho do Trabalho, Emprego e Renda (CTER) estadual ou municipal, e a avaliação dos resultados subsidiará a decisão do Codefat sobre a implantação permanente do Sine-Sociedade Civil.

47. O Voto do Exmo. Sr. Ministro Jorge Oliveira, relator dos autos (peça 31), em consonância com o entendimento da AudBenefícios (peça 27), destacou que não restou clara a legalidade do modelo adotado no Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, uma vez que a utilização de recursos públicos por sindicatos, confederações e organizações da sociedade civil na gestão de unidades da Rede Sine representa uma abordagem de gerenciamento inovadora, não tendo sido evidenciado respaldo expresso na Lei 13.667/2018 para sua implementação, que permite apenas que órgãos públicos das três esferas de governo sejam responsáveis por esses serviços, utilizando recursos públicos destinados a esse propósito.

48. Dessa forma, a presente inspeção buscou obter informações complementares para responder à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) quanto à legalidade da autorização de repasse de recursos do FAT e de Emendas Parlamentares a sindicatos e Organizações da Sociedade Civil para execução de serviços do Sine, prevista na Resolução Codefat/MTE 1.008/2024.

II.1.2. Informações apresentadas pelo MTE (peça 49)

49. O MTE inicialmente afirma que a Lei 13.667/2018 determina que o Sine seja gerido e financiado, assim como suas ações e serviços sejam executados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem; e que o Sine Sociedade Civil caracteriza-se como unidade de atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil (OSC), compreendendo a oferta de serviços definida na carta de serviços do Projeto Sine Casa do Trabalhador.

50. O Ministério afirma que não há vedação expressa à realização de projetos pilotos com entidades de terceiro setor, uma vez que o art. 4º da Lei 13.667/2018 determina expressamente as unidades de funcionamento contínuo que fazem parte da estrutura de funcionamento da Rede Sine. Dessa forma, entende que, como o art. 2º, inciso II, da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 estabelece a execução de projeto piloto com funcionamento temporário (duração de dois anos), está devidamente fundamentado em normas legais (Leis 7.998/1990, 13.667/2018 e 13.019/2014).

51. Sobre a antiga parceria com entidades privadas representativas de trabalhadores e empregadores, firmada pela Resolução Codefat 197/1998, o MTE afirma que foi revogada pois, com a edição da Lei 13.667/2018 (art. 4º, §1º), carecia de nova autorização por parte do Codefat, o que veio a ocorrer com a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024.

II.1.3. Critérios: arts. 3º a 5º da Lei 13.667/2018, que dispõe sobre o Sine; e art. 3º da Resolução Codefat 994/2024, que dispõe sobre a adesão de estados, do Distrito Federal e de municípios ao Sine, regulamenta procedimentos e critérios para a transferência automática de recursos do FAT, no âmbito do Sistema, e dá outras providências.

II.1.4. Análise

52. O ponto primordial desta inspeção reside no fato de se verificar se há base legal para entidades privadas serem unidades de atendimento do Sine, considerando as disposições da Lei do Sine (Lei 13.667/2018).

53. Como afirmou o MTE em resposta ao ofício de requisição, o Sine-Sociedade Civil foi definido na Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 (art. 2º, inciso I) como 'unidade de atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil (OSC), compreendendo a oferta de serviços definida na carta de serviços do Projeto Sine Casa do Trabalhador, nos termos da Resolução Codefat nº 990, de 13 de dezembro de 2023'.

54. No entanto, a Lei do Sine (Lei 13.667/2018), que se sobrepõe a qualquer regulamentação inferior do MTE e do Codefat, expressamente dispõe que as ações e os serviços do Sine serão executados por **órgãos públicos que aderirem ao Sine**; além de apresentar uma lista taxativa de unidades de atendimento (peça 23, p. 2), como se verifica nas disposições abaixo.

‘Art. 3º O Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por esta Lei.

Art. 4º São unidades de atendimento do Sine, de funcionamento contínuo:

I - as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat;

II - as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrarem o Sine.

§ 1º O Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine.

Art. 5º Nos termos estabelecidos pelo Codefat, os Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda poderão autorizar a constituição de consórcios públicos para executar as ações e os serviços do Sine, devendo os consórcios ser submetidos à prévia avaliação do Ministério do Trabalho.

55. No mesmo sentido, a Resolução Codefat 994/2024, que ‘dispõe sobre a adesão de estados, do Distrito Federal e de municípios ao Sine, regulamenta procedimentos e critérios para a transferência automática de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no âmbito do Sistema, e dá outras providências’, elenca os órgãos que podem aderir ao Sine, todos públicos, conforme transcrição abaixo (peça 25, p. 2). O próprio enunciado da norma trata expressamente da adesão de estados, do Distrito Federal e de municípios, sem mencionar outros órgãos.

‘Art. 3º Poderão aderir ao Sine:

I – os entes públicos que possuam, em sua localidade, sob sua gestão direta ou não, unidade de atendimento do Sine em funcionamento, até a publicação da Lei nº 13.667, de 2018;

II – os municípios de capitais estaduais;

III – os municípios com mais de 200 mil habitantes; e,

IV – os consórcios públicos.

56. Claro está, portanto, que apenas órgãos públicos das três esferas de governo podem ser unidades de atendimento da Rede Sine. A lei autoriza que outras unidades, além das Superintendências Regionais do Trabalho, das unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat, das unidades instituídas pelas esferas de governo adequadas ao Sine autorizadas pelo Codefat e dos consórcios públicos aprovados pelo MTE, possam prestar o atendimento do Sine. Entretanto, como a previsão legal (Lei 13.667/2018) e normativa (Resolução Codefat 994/2024) é de que a Rede Sine seja composta por órgãos públicos, essas outras unidades, não taxativamente listadas, não podem ser órgãos privados.

57. A título de exemplificação, e como já ressaltado nos autos, ao contrário da Lei do Sine, as leis que dispõem sobre as ações e serviços de saúde, assistência social e educação expressamente incluem os órgãos privados como executores, conforme se verifica nas transcrições abaixo.

*‘Lei 8.080/1990: Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da **saúde**, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.*

Art. 1º Esta lei regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado.

*‘Lei 8.742/1993: Dispõe sobre a organização da **Assistência Social** e dá outras providências.*

Art. 6º-B As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social

vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.'

*'Lei 9.394/1996: Estabelece as diretrizes e bases da **educação** nacional*

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.'

58. *Previsão legal se refere à existência de uma norma, regra ou disposição em uma lei que disciplina determinada situação ou conduta. A autorização legal garante a segurança jurídica, a limitação do poder estatal e a resolução de conflitos. Assim, normas, regras ou disposições inferiores não podem ser contrárias à previsão da lei.*

59. *E a atuação da Administração Pública está estritamente vinculada ao princípio da legalidade estrita, segundo o qual o agente público somente pode agir nos limites expressamente autorizados em lei. Assim, a interpretação das normas que regem a atuação do poder público deve se dar de forma restrita, sem espaço para ampliações por analogia em favor da Administração.*

60. *No caso, a ausência de vedação expressa não autoriza a inclusão de entidades privadas como unidades da Rede Sine, especialmente porque a própria Lei 13.667/2018 já delimita, de forma clara, quais entes integram sua estrutura. A legalidade, para o poder público, não admite interpretações extensivas, só é permitido aquilo que está expressamente previsto em lei.*

61. *Nesse sentido, não pode prosperar o argumento do MTE de que, por não haver vedação expressa à realização de projetos-piloto com entidades do terceiro setor, tais iniciativas seriam permitidas, pois o art. 4º da Lei nº 13.667/2018 define de forma taxativa as unidades de funcionamento contínuo que compõem a estrutura da Rede Sine.*

62. *Desta forma, o MTE e o Codefat **não** podem criar uma unidade de atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil (OSC), o que caracteriza a criação do Sine-Sociedade Civil como uma inovação normativa não permitida.*

63. *O MTE, em sua manifestação, menciona que a vedação é para unidades de funcionamento contínuo, enquanto o Sine-Sociedade Civil é um projeto piloto temporário. Esse argumento não pode prevalecer, primeiro porque se não pode o funcionamento contínuo, também não pode o funcionamento temporário.*

64. *No direito, há a expressão latina **a maiori, ad minus**, que estabelece que o que é válido para o mais, deve necessariamente prevalecer para o menos, ou 'quem pode o mais, pode o menos'. Ela vale para o inverso, 'se não pode o mais, não pode o menos', ditado jurídico que significa que, se uma ação mais abrangente não é permitida, então uma ação mais restrita também não será permitida. Este princípio, frequentemente usado em interpretações jurídicas para determinar o alcance de uma lei, pode ser usado na presente análise para destacar que, 'se não pode o funcionamento contínuo, não pode o funcionamento momentâneo, ocasional, descontinuado'.*

65. *Segundo, porque o projeto piloto foi empreendido para testar a viabilidade de execução de ações e serviços do Sine por OSCs e servir de insumo para a decisão do Codefat acerca da implantação do Sine-Sociedade Civil em caráter permanente, conforme expresso no arts. 2º, inciso II, e 10, da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024.*

66. *Dessa forma, o objetivo do projeto piloto não é resolver uma demanda temporária de atendimento do Sine, mas fazer com que os órgãos privados listados na Resolução Codefat/MTE (confederações sindicais, centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil com estatuto compatível com as ações desenvolvidas no Sine) sejam parte da Rede Sine em caráter permanente, a depender do resultado da avaliação do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil.*

67. *Em relação à antiga parceria com entidades privadas representativas de trabalhadores e empregadores, firmada pela Resolução Codefat 197/1998 e revogada pela Resolução Codefat 919/2021, em razão da edição da Lei 13.667/2018 (art. 4º, § 1º), também não se pode acatar a manifestação do MTE de*

que dependia apenas de nova autorização do Codefat, regularizada pela Resolução Codefat/MTE 1.008/2024.

68. O Codefat, pela Resolução 197/1998, autorizava órgãos privados a fazerem parte da Rede Sine, conforme abaixo transcrito (peça 50). Essa norma foi expressamente revogada porque legislação superveniente, no caso a Lei 13.667/2018, estabeleceu regra incompatível, permitindo que apenas órgãos públicos executassem ações e serviços e funcionassem como unidades de atendimento do Sine.

'Art. 1º Poderão compor o Sistema Nacional de Emprego, entidades privadas sem fins lucrativos, representativas de trabalhadores e empregadores, por meio de convênio com o Ministério do Trabalho, para implantação e manutenção em atividade de agências de serviços de emprego, destinadas ao atendimento do trabalhador com vistas à sua inserção no mercado de trabalho.'

69. Dessa forma, com a edição da Lei 13.667/2018, a Resolução Codefat 197/1998 teve sua validade prejudicada. Se a referida norma não fosse contrária à lei, não haveria necessidade de revogação, já que ela ocorre quando um ato administrativo é retirado do ordenamento jurídico por não ser mais conveniente ou oportuno ou por mudança de interesse da administração pública. O que ocorreu foi que a Lei 13.667/2018 estabeleceu regras incompatíveis com a norma do Codefat, pois não elencou órgãos privados como parte da Rede Sine, tornando-a inaplicável.

70. As manifestações do MTE não apresentaram respaldo legal para essa abordagem de gerenciamento de serviços do Sine e recursos do FAT instituída pelo Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil. Concluindo-se, portanto, pela ausência de lei específica que autorize Confederações Sindicais, Centrais Sindicais, Sindicatos e Organizações da Sociedade Civil a executarem serviços do SINE com recursos do FAT e de Emendas Parlamentares.

II.1.5. Causas e efeitos

71. Identifica-se como causa do achado a interpretação extensiva do art. 4º, § 1º, da Lei 13.667/2018 pelo MTE, ao incluir órgãos privados do terceiro setor como 'outras unidades' de atendimento do Sine, apesar de o art. 3º da mesma lei estabelecer que as ações e os serviços do Sine serão executados conjuntamente pelo MTE e 'órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem', enumerados no art. 4º, incisos I e II e §1º, e consórcios públicos aprovados pelo referido Ministério.

72. Como efeito tem-se a instituição do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, mesmo em caráter temporário, sem base legal ao permitir que órgãos privados façam parte da Rede Sine.

II.1.6. Proposta de encaminhamento

73. Ante a caracterização de situação irregular, é necessária a imposição de medidas corretivas com determinação ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, para que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com Confederações Sindicais, Centrais Sindicais, Sindicatos e Organizações da Sociedade Civil para execução de serviços do Sine, por ausência de autorização expressa na Lei 13.667/2018 que permita a participação de órgãos privados do terceiro setor na execução desses serviços, com recursos do FAT e de Emendas Parlamentares.

74. O art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU determina a oitiva da entidade fiscalizada para que esta preste esclarecimentos adicionais sobre as questões específicas identificadas, em respeito ao direito ao contraditório e ao devido processo legal.

75. Entretanto, entende-se que, no presente caso, pode-se dispensar a oitiva, ante a jurisprudência do TCU que dispõe que 'no exercício de jurisdição objetiva pelo TCU, consubstanciada na emissão de determinações abstratas aos jurisdicionados para o cumprimento de normas cogentes de aplicação geral, não há nulidade de determinação em razão da ausência de contraditório' (Acórdão 2468/2024-Plenário, Relator Jhonatan de Jesus e Acórdão 1809/2020-Primeira Câmara, Relator Benjamin Zymler).

76. Além disso, o fato já é do conhecimento do MTE que, inclusive, se manifestou em resposta ao Ofício de Requisição 000.026/2025-AudBenefícios (peça 43), que solicitou esclarecimentos quanto à

previsão legal para utilizar Organizações da Sociedade Civil (OSC) como unidades de atendimento do Sine, quando a Lei 13.667/2018 (arts. 3º e 6º) e a Resolução Codefat 994/2024 (art. 3º) dispõem que a estrutura do Sine é composta de unidades da esfera do governo, considerando ainda que a antiga parceria, fundamentada na Resolução 197/1998, expressava que entidades privadas sem fins lucrativos, representativas de trabalhadores e empregadores, poderiam compor o Sine, e foi revogada pela Resolução 919/2021, em razão das disposições da Lei 13.667/2018.

77. Considerando a construção participativa das deliberações do TCU, a instrução preliminar com a proposta de determinação (peça 56) foi levada à prévia manifestação dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. Os comentários apresentados pelo MTE constam do Apêndice Único desta instrução, acompanhados da devida análise que concluiu pela manutenção da proposta de determinação, sem alterações.

II.1.7. Benefícios esperados

78. A conformidade às diretrizes da Lei 13.667/2018 pelas unidades que executam ações e realizam serviços por adesão à Rede Sine resultará da não celebração dos termos de fomento ou colaboração com instituições privadas representativas de trabalhadores e empregadores para execução de serviços do Sine, em atenção à determinação do TCU.

II.2. Ausência de estudos que demonstrem a necessidade de ampliação da Rede Sine e de normas operacionais para cumprimento do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil (Questões 2 e 3)

79. O Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído em 21 de agosto de 2024 sem estudos prévios formais que justificassem, de modo técnico e documentado, a necessidade de ampliação da Rede Sine, a viabilidade e a avaliação do impacto da medida no desenvolvimento da política pública de trabalho, emprego e renda e; até o momento (agosto de 2025), não foi editada norma operacional para seu cumprimento.

II.2.1. Situação encontrada

80. A instrução anterior (peça 27) destacou que o MTE considera que o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, de natureza experimental e com duração limitada de dois anos, objetiva avaliar a viabilidade da execução de ações e serviços do Sine por entidades privadas no intuito de ampliar a sua capacidade de atendimento. No entanto, o MTE não apresentou estudos ou pesquisas realizadas previamente à implementação desse projeto. Também não demonstrou ter avaliado se os sindicatos seriam capazes de executar, de forma satisfatória, os serviços do Sine, considerando suas finalidades essenciais de promover os interesses dos trabalhadores dentro de suas categorias profissionais.

81. A instrução à peça 27 destacou que a demanda foi apresentada ao MTE pela Força Sindical, nos moldes de parcerias já existentes no âmbito dos Planos Territoriais de Qualificação, modalidade do Plano Nacional de Qualificação, amparado pela Resolução Codefat 197/1998, que estabeleceu critérios para a transferência de recursos a entidades representativas de trabalhadores e empregadores, sem fins lucrativos, para a execução de ações integradas do Programa do Seguro-Desemprego no âmbito do Sine (peça 20, p. 4). Essa resolução foi revogada pela Resolução Codefat 919/2021, devido à aprovação de uma nova sistemática de financiamento do Sine, regulamentada pela Lei 13.667/2018.

82. A instrução anterior (peça 27) destacou ainda que, como o art. 9º da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 (peça 9) previu a elaboração de normas operacionais com o objetivo de viabilizar o cumprimento do disposto no normativo, estava sendo elaborada instrução normativa.

83. Foi ressaltado que o MTE, para a avaliação das ações do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil e com o objetivo de seu aperfeiçoamento, utilizará os indicadores de desempenho especificados nos parágrafos 1º ao 5º do artigo 2º, do Anexo I, da Resolução Codefat 994/2024 (peça 25). Para parcerias com duração superior a um ano, a Coordenação Nacional do Sine, sempre que possível, realizará pesquisas de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho. Os resultados dessas pesquisas servirão como subsídio para a avaliação da parceria e do cumprimento dos objetivos acordados, além de orientar e ajustar as metas e atividades definidas. Os dados necessários serão coletados por meio da Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra (BGIMO), boletins de conectividade da Anatel e dados oficiais do IBGE (peça 18, p. 7-8)

84. O Voto do Exmo. Sr. Ministro Jorge Oliveira, relator dos autos (peça 31), em consonância com o entendimento da AudBenefícios (peça 27), destacou que: i) embora o MTE tenha firmado parceria com entidades sindicais antes da Lei 13.667/2018, e que a parceria pode ter fundamento nas disposições da Lei 13.019/2014, não foram apresentados estudos e pesquisas prévias ao Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil que demonstrassem a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência de prestação de ações e serviços do Sine pelas atuais unidades de atendimento aos trabalhadores; e ii) não fora editada norma para regulamentar os procedimentos a serem adotados para implantação do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil.

85. Dessa forma, a presente inspeção buscou obter informações complementares para responder à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) quanto à comprovada insuficiência de atendimento aos trabalhadores e a necessidade de ampliação da Rede Sine, na forma da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024, e à legalidade dos procedimentos previstos na Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 e nas normas operacionais complementares.

II.2.2. Informações apresentadas pelo MTE e pelo Fonset (peças 49 e 55)

86. Quanto à ausência de estudos prévios, o MTE afirma que se prepara para o 'futuro novo mundo do trabalho' ampliando seu processo de transformação digital para melhorar as ações da Rede Sine. Essa necessidade originou-se de monitoramento realizado pelo corpo técnico e gestor da Rede Sine, que identificou mudanças após o ano de 2021 e impulsionou a implantação de novos serviços e sistemas informatizados, como o Portal Emprega Brasil – Empregador e Visão Trabalhador, plataforma em que o trabalhador pode se cadastrar ou atualizar seus dados; o Portal EmpregaAI, módulo de inteligência artificial que utiliza modelos de recomendação de vagas de emprego, trabalhadores, painel de desempenho e indicadores de resultado; e a CTPS Digital, ferramenta que oferta serviços de atualização cadastral, inserção de interesses profissionais, busca por emprego, Seguro-Desemprego, entre outros.

87. Mesmo com o crescimento digital, e tendo em vista a população vulnerável, o MTE decidiu expandir o acesso presencial à Rede Sine com a criação do Projeto Sine Casa do Trabalhador, que se propõe a reestruturar gradativamente as unidades de atendimento do Sine, aumentando a oferta de serviços presenciais e de autoatendimento orientado ao contar com laboratórios de informática com acesso à internet para a realização de cursos à distância e oferecer serviços de psicólogos, assistentes sociais e/ou outros profissionais para orientar o trabalhador na procura por emprego, cursos de qualificação, ações de fomento ao empreendedorismo e ao trabalho autônomo.

88. O Ministério entende que, ao ampliar a oferta do atendimento presencial, por meio da abertura de novas agências padronizadas, fruto das parcerias firmadas com representantes da sociedade civil, é possível garantir aos trabalhadores a proximidade dos postos de atendimento, facilitando o acesso a informações e a realização de serviços de cadastros, solicitação de benefícios e resolução de pendências. Além disso, as unidades físicas de atendimento nos moldes do Projeto Sine Casa do Trabalhador pretendem promover a inclusão digital com a oferta de cursos de formação no uso de ferramentas on-line.

89. Na mesma linha do Ministério, o Fonset entende que há necessidade de ampliação das unidades presenciais de atendimento do Sine por conta 'das dificuldades de deslocamento nos territórios, dos distintos níveis educacionais e diferentes culturas locais na diversidade regional brasileira' e destaca que, apesar do avanço da digitalização dos serviços, o acompanhamento presencial e direcionado é necessário, pois poucos usuários têm acesso ao sistema ou sabem utilizá-lo corretamente.

90. O MTE ressalta que a ampliação da Rede Sine, 'respaldada por evidências técnicas e alinhada a mecanismos robustos de governança', atende a demandas históricas do mercado de trabalho brasileiro e fortalece a transparência e o controle social dos recursos públicos. Para tanto, o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil servirá como modelo replicável, desde que integrado a sistemas de monitoramento contínuo e participativo. O Ministério destaca ainda que ações que permitam aumentar a capilaridade das unidades de atendimento ao trabalhador e ao empregador, como o referido projeto piloto, são constantemente desenvolvidas a fim de cumprir sua missão de implementar políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

91. O Ministério explica que o Projeto Sine Casa do Trabalhador e o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil não são antagônicos nem concorrem entre si, mas se somam no esforço de melhorar o atendimento ao trabalhador, pois cada unidade aberta sob a gestão de OSCs deve seguir os moldes de execução da Casa do Trabalhador.

92. Em relação à adesão dos municípios ao Sine, o MTE expõe que os procedimentos legais para a instituição de um fundo municipal do trabalho, necessário para o recebimento dos recursos do FAT, assim como a assunção da responsabilidade direta na gestão de uma unidade Sine, sem a coparticipação do estado, são fatores que podem impactar essa parceria. Quanto aos consórcios públicos, destaca que há restrição legal para possuir e/ou criar fundo próprio, que está sendo objeto do Projeto de Lei 196/2020, o que impede o estabelecimento de parcerias no âmbito da Rede Sine.

93. Sobre a inclusão de OSCs na gestão de unidades do Sine, o MTE afirma que, com um monitoramento rigoroso e foco na transparência, pode beneficiar significativamente a execução de políticas públicas de emprego, adaptando os serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional às necessidades locais e ampliando as oportunidades de apoio ao trabalhador, sem comprometer a integridade e a gestão sobre o Seguro-Desemprego, que continuará sendo de responsabilidade exclusiva do Ministério.

94. Além disso, o MTE ressalta que um sindicato ou outro órgão representativo de trabalhadores têm interesse na defesa dos direitos da classe e no seu desenvolvimento profissional, com a oferta de cursos e programas de qualificação voltados para seus membros; buscam o fortalecimento de seu setor; e têm a possibilidade de abertura de demanda real de vagas de emprego e de levantamento de demandas por qualificação. E é exatamente por esse viés de atuação que o Ministério entende ser valiosa a participação das entidades representativas de classes nas atividades do Sine de captação de vagas, intermediação de mão de obra e (re)qualificação do trabalhador.

95. A finalidade dessa parceria é otimizar o processo de intermediação de mão de obra e o encaminhamento eficaz dos trabalhadores ao mercado de trabalho, após o estabelecimento de critérios relacionados ao número de OSCs participantes e à abrangência territorial, a fim de identificar as regiões com maior demanda por esses serviços e priorizar áreas com altos índices de desemprego e vulnerabilidade social. As unidades do projeto piloto serão instaladas após mapeamento de territórios, considerando a acessibilidade e a proximidade com o público-alvo.

96. O MTE informa que estudo realizado pela Subsecretaria de Estatísticas de Estudos do Trabalho (SEET), vinculada à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (SE/MTE), evidenciou a efetividade da Rede Sine em relação a valores economizados no âmbito do Seguro-Desemprego, tendo em vista o volume de trabalhadores segurados que foram recolocados no mercado de trabalho, gerando uma economia de cerca de R\$ 250 milhões aos cofres públicos, entre os exercícios de 2022 e 2023.

97. O Fonset, questionado sobre a participação de OSCs na Rede Sine, esclarece que, a princípio, posicionou-se contra o contexto geral do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil mas, após dialogar com o MTE e o Codefat, compreendeu a validade de colocar os trabalhadores e os empregadores, representados por seus sindicatos e federações, junto ao governo na oferta direta de serviços e gestão do processo de intermediação de mão de obra, sob a supervisão do Ministério e dos conselhos locais de trabalho, emprego e renda, pela possibilidade de contratação direta dos trabalhadores sindicalizados e redução da rotatividade de empregos, e de ampliação do aporte de recursos para a rede com a utilização pelo sistema público das estruturas desses órgãos privados.

98. O presidente do Fórum ressalta a imprescindibilidade de o projeto piloto observar a regionalização, direcionando para áreas onde sejam necessárias a implantação de novas unidades, 'uma vez que essa ação pode surtir diferentes efeitos em diferentes localidades'.

99. No tocante à ausência de norma operacional para cumprimento do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, o MTE informa que a minuta da instrução normativa com vistas à regulamentação da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 (peça 49, p. 31-42) foi aprovada pela Conjur/MTE em 2/6/2025, conforme Despacho 111/2025/CONJUR-MTE/CGU/AGU (peça 49, p. 43), e encontra-se no Departamento de Emprego e Renda para adequações, em atendimento às recomendações e considerações feitas pelo setor jurídico do Ministério. A norma abrange os seguintes pontos: regionalização do projeto, critérios e processo de seleção, fontes de financiamento, chamamento público, comissão de seleção, liberação de recursos, acompanhamento, glosa e restituição de recursos, metas e resultados, e controle de qualidade.

100. O MTE ressalta que 'não há previsão de disponibilização de recursos para esta iniciativa neste ano de 2025, em virtude dos cortes orçamentários e do fechamento da janela parlamentar sem que tenha ocorrido qualquer indicação por parte dos parlamentares para a destinação de recursos, com finalidade de

custear o projeto'; e que a execução do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil em 2025 está condicionada à implementação com recursos próprios das entidades do terceiro setor interessadas.

101. O Ministério explica que o cronograma de execução do projeto piloto depende da publicação da instrução normativa e do conhecimento prévio das propostas a serem apresentadas pelo terceiro setor.

102. Questionado pelo TCU quanto aos objetivos e metas a serem alcançadas com o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, o MTE explica que as OSCs deverão enviar ao Coordenador Nacional do Sine relatórios semestrais contendo diagnóstico do objeto do instrumento firmado e relatório consolidado ao final da vigência da parceria com dados qualitativos e quantitativos do instrumento.

103. Em relação ao monitoramento do projeto piloto, o MTE informa que será sistemático e contínuo, realizado por representantes técnicos designados pelo Coordenador Nacional do SINE, contemplando o disposto nos artigos 51 a 53 do Decreto 8.726/2016, entre outros normativo aplicáveis.

104. O Ministério comunica que a avaliação das ações basear-se-á na medição dos indicadores de desempenho expressos nos §§ 1º ao 5º, do art. 2º, do Anexo I, da Resolução Codefat 994/2024. Além disso, nas parcerias com vigência superior a um ano, a Coordenação Nacional do SINE, sempre que possível, aplicará pesquisa de satisfação junto aos beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas. Estes dados serão coletados por meio da Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra (BGIMO), dos boletins de conectividade da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e dos dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

II.2.3. Critérios: art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e Guia prático de análise **ex ante** de Avaliação de Políticas Públicas (peça 51)

II.2.4. Análise

105. O ofício de requisição solicitou informações sobre estudo preliminar, levantamento de dados e justificativa realizados para a implantação do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, mas o MTE não apresentou nenhuma dessas evidências, apenas mencionou as ações desenvolvidas para modernização do atendimento, seja via digital ou presencial. Neste formato, destacou o Projeto Sine Casa do Trabalhador, que padroniza a estrutura física dos postos de atendimento do Sine, conforme Manual de Padronização Arquitetônico dos Postos de Atendimento do Sine, ou seja, estabelece que todas as novas unidades de atendimento, inclusive as decorrentes do projeto piloto, devam seguir o padrão estabelecido.

106. O MTE ratificou informação anteriormente apresentada ao TCU, de que a ampliação da Rede Sine foi 'respaldada por evidências técnicas', mas continuou sem apresentar essas evidências técnicas. Mencionou que atende a 'demandas históricas do mercado de trabalho brasileiro', mas não trouxe aos autos essas demandas. Enfim, o MTE não apresentou documento técnico mensurando a demanda e justificando a necessidade de implantação de novas unidades do Sine. A falta desse estudo técnico prévio compromete a eficiência do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil.

107. A avaliação de uma política ou programa antes de sua implementação é muito importante para o sucesso de seu resultado, pois busca identificar problemas potenciais, avaliar sua viabilidade e otimizar seu desenho. No site na internet da Casa Civil da Presidência da República encontra-se o Guia prático de análise **ex ante** de Avaliação de Políticas Públicas (peça 51), feito com o objetivo de orientar a decisão do gestor para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Destaca-se o trecho abaixo, extraído do seu Capítulo 1 – O papel da análise **ex ante** (peça 51, p. 16):

*'São exemplos de aperfeiçoamento de políticas públicas as alterações nos critérios de seleção dos beneficiários, nos parâmetros técnicos da política, nas definições de prioridade de pagamentos e nos procedimentos de atendimento. Embora essas alterações possam ser realizadas por meio de atos meramente administrativos, como instruções normativas ou portarias ministeriais, o ideal seria que qualquer alteração dos atributos principais das políticas públicas, tais como objetivo, metas e público-alvo, ensejassem a necessidade de análise **ex ante** dos ministérios finalísticos.'*

108. O Guia destaca a importância da elaboração do diagnóstico do problema a ser combatido para a proposição de uma nova política ou para reformulação ou aperfeiçoamento de política já existente,

consistindo nos seguintes itens: identificação do problema; causas potenciais do problema; dados quantitativos acerca do problema (evidências na realidade brasileira e comparação internacional); alinhamento com metas e compromissos internacionais; políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema (identificação de políticas em curso no Brasil e políticas anteriormente adotadas que foram descontinuadas) e razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado (peça 51, p. 56).

109. A falta de estudos prévios contribuiu para a apresentação de uma alternativa inadequada, uma vez que, como mencionado acima, o art. 5º, § 2º, inciso II, da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 estabelece que o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil requer a adesão de órgãos privados 'conforme estabelecido na Resolução Codefat 994/2024', que trata expressamente da adesão de estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, não considerou que a experiência anterior de utilização de entidades privadas sem fins lucrativos e representativas de trabalhadores e empregadores na execução de ações e serviços do Sine foi descontinuada após a edição da Lei 13.667/2018, que instituiu um novo modelo de organização do Sine.

110. Não se quer dizer que inexistam problemas no atendimento da população pelo Sine nem discutir a necessidade de otimização das ações da Rede Sine, mas sim que faltaram evidências técnicas e concretas para a implementação do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil. Ressalta-se que o próprio Relatório de Gestão do FAT, exercício de 2024, não demonstra essa necessidade de ampliação da capilaridade da Rede Sine, como se verifica na transcrição abaixo (peça 52, p. 45).

'151. A Rede Sine, que também conta com recursos dos Estados e Municípios, realizou em 2024 a inscrição de 4.417.144 trabalhadores para novas vagas de trabalho e ofereceu 2.219.911 vagas captadas, sendo dessas 579.535 ocupadas por trabalhadores encaminhados, e desses, 118.077, foram trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego. Em relação a 2023, **houve aumento de 53,2% na quantidade de inscritos no SINE e aumento de 20,7% na quantidade de vagas oferecidas**. O número de trabalhadores encaminhados **aumentou 4,7%** e de colocados 12,6%. Nesse contexto, a relação entre colocados/encaminhados alcançou 10,9% e a relação entre colocados/vagas oferecidas atingiu 26,1%.'

111. O Relatório de Gestão 2024 apresenta ainda a figura abaixo (peça 52, p. 46), que demonstra um crescimento das variáveis utilizadas para avaliação da execução da Ação 20JT – Gestão do Sistema Nacional de Emprego (Sine), no ano de 2024.

Quadro 13 – SINE - Dados de Execução da Ação 20JT – 2022 a 2024

Variáveis	2022	2023	2024	Var. %
Quantidade de trabalhadores inscritos	2.904.385	2.882.826	4.417.144	53,22%
Quantidade de vagas oferecidas	1.571.896	1.839.755	2.219.911	20,66%
Quantidade de encaminhamentos realizados	3.281.222	5.083.288	5.322.112	4,70%
Quantidade de trabalhadores colocados	387.809	514.636	579.535	12,61%
Quantidade de trabalhadores segurados colocados	52.409	85.255	118.077	38,50%
Colocados/Encaminhados	11,82%	10,12%	10,89%	
Colocados/Vagas	24,67%	27,97%	26,11%	

Fonte: CGEST/DER/SEMP/MTE

112. Em relação à adesão dos municípios ao Sine, o MTE elencou que a parceria é prejudicada pelos procedimentos legais para a instituição de um fundo municipal do trabalho e pela dificuldade da assunção da responsabilidade direta na gestão de uma unidade Sine, sem a coparticipação do estado. Esses são situações da política que precisam ser resolvidas.

113. O modelo de organização do Sine foi abordado no artigo Panorama recente do Sistema Nacional de Emprego: uma análise da infraestrutura e dos aparatos burocráticos da política de emprego e renda no Brasil (<http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/pf1>), datado de outubro de 2023 (peça 53), que faz parte do repositório de conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

114. Esse estudo focou na estrutura burocrática da política pública de emprego em nível estadual e concluiu (peça 53, p. 10):

'Nos nossos achados, os principais pontos a serem problematizados foram: i) falta de investimento de recursos orçamentários ao longo dos anos; ii) **falta de interlocução e diálogo entre os estados e com o governo federal**; iii) **impossibilidade de criar novas unidades do Sine, dadas as resoluções vigentes**

que criam esse impeditivo; e iv) deficiência no desenho dos aplicativos de plataformas digitais de intermediação de emprego. Foram esses os principais pontos rastreados em nível estadual e municipal, que ajudam a entender o que leva alguns entes federados a ‘recusarem’ recursos para uma política, em prol de ter a liberdade de uma reformulação própria que busque atender a suas peculiaridades regionais.

(...)

Quanto à coordenação federativa, apoiado no conceito de arranjo institucional de Gomide e Pires (2014), bem como nos mecanismos institucionais de Arretche, Vasquez e Gomes (2012), foi possível compreender melhor como se dá a articulação do MTE diante dos demais entes federativos. Observou-se que a União tem provido certa infraestrutura, ainda que com algumas ressalvas, mas que a construção de espaços democráticos de decisão e cooperação permanece quase que inexistente. Destacam-se alguns avanços normativos no quadriênio 2018-2022, sobretudo com a possibilidade de construção do FET e com os conselhos estaduais do trabalho tendo poder de deliberar com algum nível de descentralidade. Apesar disso, conclui-se que a política ainda se encontra muito engessada, faltando espaços de discussão entre os estados e as novas legislações que permitam às UFs ter maior poder de execução da política. Não apenas o desenho da política parece estar ineficiente, mas também sua implementação, com poucas arenas que possibilitem algum tipo de mudança significativa, o que se pode observar em seus resultados mais recentes’ [negritos da instrução].

115. Destaca-se no artigo o constatado engessamento da política, que não se torna atrativa aos estados e municípios; a falta de articulação entre o governo federal e os entes federados, com experiências que poderiam ser replicadas; e a impossibilidade normativa de criar novas unidades de atendimento. A questão dos consórcios públicos, com a impossibilidade de criação de fundo próprio específico, também se apresenta como uma dificuldade no desenho da política que, no entanto, está sendo alvo de análise por projeto de lei em tramitação.

116. O MTE trouxe aos autos a Ata da 176ª Reunião Ordinária do Codefat, de 21/8/2024, cujo Item 2 aprovou por unanimidade a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 (peça 49, p. 71-79). Nela se observa considerações de participantes, abaixo transcritas, no mesmo sentido do estudo do Ipea, indicando a falta de articulação do MTE com os entes federados. Destaca-se que a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), questionada pelo TCU, informou não ter sido convidada para participar dos debates do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil.

‘Destacou que alguns estados apresentavam altas taxas de efetividade na implementação dessas políticas [de trabalho, emprego e renda], acrescentando que seria interessante trazer ao Codefat esses casos de sucesso. - Conselheiro Titular Representante da União Geral dos Trabalhadores (UGT)

(...) ressaltou que o MTE poderia promover encontros e/ou seminários, com a participação do Codefat, para discutir as políticas de trabalho, emprego e renda, visando conhecer as experiências exitosas dos entes federados. - Conselheiro Titular Representante da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)

Ponderou que os entes federados poderiam coordenar o Sine – Sociedade Civil, mas com a sociedade civil indicando as prioridades. Declarou que considerava importante abrir espaço no início das reuniões para breve relato dos representantes do governo, trabalhadores e empregadores sobre a situação da economia brasileira. O Presidente informou que poderia ser programado convite aos Secretários de Trabalho dos estados com melhor performance nas políticas de trabalho, emprego e renda para apresentarem ao Codefat os casos de sucesso, no sentido de se trocar experiências. - Conselheiro Titular Representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT)’

117. O Fonset, embora não tenha estudos técnicos a apresentar e nem tenha essa atribuição, apresentou possíveis causas para a necessidade de ampliação da Rede Sine de atendimento, como dificuldades de deslocamento em alguns territórios e distintos níveis educacionais e culturais do público-alvo. Este ponto (atendimento presencial direcionado) é alvo do Projeto Sine Casa do Trabalhador.

118. O primeiro ponto (territorialidade) é um critério ainda a ser definido no Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, conforme disposição do parágrafo único do art. 2º da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024,

que, entretanto, deveria ser parte do diagnóstico prévio à sua implantação pois, como ressaltado pelo Fonset, a definição das áreas onde há necessidade da implantação de novas unidades do Sine é essencial para a efetividade do projeto piloto.

119. O modelo de gestão apresentado no Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, conforme ressaltado pelo Fonset, poderia, de fato, ser válido ao colocar os representantes de trabalhadores para atuarem junto aos governos federal, estaduais e municipais no processo de intermediação de mão de obra, sob a supervisão do Ministério e dos conselhos locais de trabalho, emprego e renda.

120. No entanto, o uso de entidades representativas de classes nas atividades do Sine apresenta risco à universalidade e à igualdade no acesso às políticas públicas, pela contratação direta dos trabalhadores sindicalizados e o condicionamento de vagas e treinamento a pessoas filiadas. Além disso, esbarra na ausência de autorização legal específica acima exposta e no engessamento da política constatado pelo Ipea. Há que se considerar ainda que as OSCs parceiras teriam que atender às disposições do Projeto Sine Casa do Trabalhador, adequando suas estruturas e serviços, ponto que não mostrou ter sido discutido previamente.

121. Em resposta ao ofício de requisição, o MTE informou que a norma regulamentadora do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, instituído em 21/8/2024, para existir durante os anos de 2025 e 2026, ainda estava em fase de elaboração, quando já passou metade do ano de 2025.

122. O MTE também não delineou os objetivos e as metas pretendidas com o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, pois mencionou a descrição das metas e objetivos das parcerias, a constar dos planos de trabalho a serem apresentados pelas entidades parceiras, como determina o art. 22 da Lei 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. O monitoramento mencionado refere-se à prestação de contas dos parceiros, conforme disposição dos arts. 58 e 63 da mesma lei e dos arts. 51 a 53 do Decreto 8.726/2016, que regulamenta a Lei 13.019/2014.

123. Como parâmetro de monitoramento, o MTE utilizará o Indicador de Eficiência e Gestão (ISEG), tratado nos §§ 1º ao 5º, do art. 2º, do Anexo I, da Resolução Codefat 994/2024, alterada pela Resolução Codefat 1.021/2025, que avalia o Plano de Ações e Serviços (PAS), a pré-seleção e colocação no mercado formal, a colocação no mercado de trabalho por grupos prioritários e o mercado de trabalho local e aspectos sociodemográficos. Ressalta-se que as variáveis utilizadas na Ação 20JT – Gestão do Sistema Nacional de Emprego (Sine) são a quantidade de trabalhadores inscritos, de vagas oferecidas, de encaminhamentos realizados, de trabalhadores colocados e de trabalhadores segurados colocados.

124. Outro ponto a ser destacado é que a minuta da instrução normativa está sendo emitida pelo Secretário de Qualificação, Emprego e Renda do MTE, com o objetivo de dispor sobre a celebração, a execução, o acompanhamento e o repasse de recursos das parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, no âmbito do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, mas a execução do projeto ainda depende da emissão de ato específico do Coordenador Nacional do Sine para definir as OSCs elegíveis e a sua territorialidade, conforme artigos da minuta abaixo transcritos (peça 49, p. 31-32).

‘Art. 4º A Coordenação Nacional do Sine é exercida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que, por meio de ato específico, estabelecerá critérios no qual definirá as organizações da sociedade civil elegíveis e a territorialidade para a execução do projeto piloto.

Art. 7º Os critérios relacionados ao número de organizações da sociedade civil participantes e à abrangência territorial, prazos, apresentação de interesses e critérios correlatos serão definidos, em ato próprio, pelo Coordenador Nacional do Sine, respeitadas a disponibilidade orçamentária e as diretrizes dos normativos citados no art. 3º.’

125. Enfim, os problemas atualmente existentes na Rede Sine não poderão ser resolvidos com o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil que, apesar de ser uma tentativa de otimizar o processo de intermediação de mão de obra, não foi respaldado em estudos técnicos, não definiu o critério da territorialidade e, acima de tudo, não encontra amparo legal e normativo, conforme exposto no achado acima. Além disso, foi implantado há quase um ano, sem que ainda tenha sido emitida norma operacional.

II.2.5. Causas e efeitos

126. O entendimento do MTE de que o projeto piloto funcionaria como insumo para decisão do Codefat

acerca de sua implementação permanente e a falta de articulação com os entes federados configuram-se como causas para a falta de estudos técnicos preliminares, cujo efeito é a implantação de um projeto sem planejamento adequado.

127. *A falta de planejamento adequado, contendo as etapas necessárias e o cronograma de execução, é uma causa para a ausência de normatização do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, cujo efeito é a falta de detalhamento das suas especificidades.*

II.2.6. Proposta de encaminhamento

128. *Com a finalidade de evitar a ocorrência de práticas similares, deve-se dar ciência ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) de que o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, ainda que houvesse autorização legal para sua implementação, foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017, e sem a edição de norma operacional que estabeleça seus critérios e territorialidade.*

129. *Considerando a construção participativa das deliberações do TCU, a instrução preliminar (peça 56) foi levada à prévia manifestação dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. Os comentários apresentados pelo MTE constam do Apêndice Único desta instrução, acompanhados da devida análise que concluiu pela manutenção da proposta de ciência, sem alterações.*

II.2.7. Benefícios esperados

130. *O aumento da capilaridade da Rede Sine e a otimização de políticas de trabalho, emprego e renda resultarão de evidências técnicas da necessidade de maior oferta de serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional, assim como de regulamentação de critérios e normas operacionais, mediante a adoção pelos gestores de estudos prévios e justificativas para a necessidade de alteração da política de trabalho e emprego e de normatização tempestiva à implantação de projetos, conforme ciência dada pelo TCU.*

CONCLUSÃO

131. *A presente solicitação de fiscalização foi conhecida por este Tribunal mediante Acórdão 1083/2025-TCU-Plenário (peça 30) que, em atendimento parcial, prestou informações preliminares ao solicitante sobre o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, instituído pela Resolução Codefat/MTE 1.008/2024.*

132. *Para promover o atendimento integral da solicitação, o Tribunal realizou inspeção no intuito de obter informações quanto à legalidade da autorização de repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de Emendas Parlamentares a sindicatos para execução de serviços do Sistema Nacional de Emprego (Sine), prevista na Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 e em outras normas eventualmente editadas para regulamentá-la, além de avaliar outros aspectos referentes à implantação do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil.*

133. *O resultado da inspeção confirmou a ausência de autorização em lei específica que permita a execução de ações e serviços do Sine por entidades associativas de direito privado de representação geral dos trabalhadores e setores econômicos, tais como sindicatos patronais e laborais, federações patronais e laborais, confederações patronais e laborais, centrais sindicais e demais entidades da sociedade civil*

134. *Foi observada a ausência de evidências técnicas, estudos e pesquisas, documentados e prévios à implantação do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, que indiquem a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores. Também se verificou a falta de elaboração do diagnóstico do problema a ser combatido com o fim de reformulação da política.*

135. *Ao contrário de se buscar medidas inovadoras e fora da permissão legal e normativa, a inspeção verificou que há alternativas possíveis de otimização da política de trabalho, emprego e renda a serem feitas em articulação com os entes federados, considerando os resultados efetivos que têm sido obtidos pelos governos estaduais, possíveis de serem replicados pelo governo federal, com benefícios para a sociedade e a boa gestão dos recursos públicos.*

136. *A inspeção constatou ainda a ausência de normas que operacionalizem o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, pois a instrução normativa que regulamenta seus procedimentos ainda está em fase de*

elaboração no MTE e requer a emissão de ato específico do Coordenador Nacional do Sine para definir critérios e territorialidade.

137. A instrução preliminar (peça 56) foi encaminhada para manifestação dos gestores, considerando a construção participativa das deliberações do TCU, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. Os comentários apresentados pelo MTE e sua análise constam do Apêndice Único desta instrução. Ressalta-se que o Ministério informou estar no aguardo da decisão do TCU para dar continuidade ao Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil.

138. As conclusões da presente inspeção devem ser levadas ao conhecimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

139. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional às considerações superiores, propondo:

a) **informar** ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, o Deputado Joseildo Ramos, e o autor do Requerimento 218/2024-CFFC, Deputado Evair Vieira de Melo, que o TCU realizou inspeção no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), em atendimento à solicitação e em cumprimento aos subitens 9.2 e 9.3.3 do Acórdão 1083/2025-TCU-Plenário, obtendo os seguintes achados:

a.1) falta de previsão legal para entidades privadas serem unidades de atendimento do Sine; e

a.2) ausência de estudos que demonstrem a necessidade de ampliação da Rede Sine e de normas operacionais para cumprimento do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, instituído sem a elaboração de diagnóstico prévio que justificasse, de modo técnico e documentado, a necessidade de ampliação de unidades de atendimento, a viabilidade e a avaliação do impacto da medida no desenvolvimento da política pública de trabalho, emprego e renda e, até o presente momento (agosto de 2025), sem edição de norma regulamentadora, pois a minuta de instrução normativa ainda se encontra em fase de ajustes e requer a emissão de ato específico do Coordenador Nacional do Sine para definir as OSCs elegíveis e a sua territorialidade;

b) **considerar integralmente atendida** a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

c) **determinar** ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com Confederações Sindicais, Centrais Sindicais, Sindicatos e Organizações da Sociedade Civil para execução de serviços do Sine, por ausência de autorização expressa na Lei 13.667/2018 que permita a participação de órgãos privados do terceiro setor na execução desses serviços, com recursos do FAT e de Emendas Parlamentares;

d) **dar ciência** ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, ainda que houvesse autorização legal para sua implementação, foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017, e sem a edição de norma operacional que estabeleça seus critérios e territorialidade;

e) **encaminhar** ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC cópia de inteiro teor deste acórdão, na forma prevista nos arts. 15, § 3º, e 19 da Resolução TCU 215/2008;

f) **informar** à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam a deliberação ora encaminhada, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) **arquivar** o presente processo, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU

215/2008 e no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

2. Para melhor compreensão do processo, transcrevo, a seguir, o apêndice da instrução, referente à análise dos comentários dos gestores:

“1. Este apêndice trata da análise dos comentários apresentados pelos gestores à versão preliminar da instrução após inspeção autorizada no subitem 9.2 do Acórdão 1083/2025-TCU-Plenário, com o objetivo de obter informações para responder à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) quanto à legalidade da autorização de repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de Emendas Parlamentares a sindicatos para execução de serviços do Sistema Nacional de Emprego (Sine), prevista na Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 e em outras normas eventualmente editadas para regulamentá-la, além de avaliar outros aspectos referentes à implantação do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil.

2. Em cumprimento ao disposto nos §§ 144-148 das Normas de Auditorias do TCU (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280, de 8/12/2010, e alteradas pela Portaria TCU 185, de 30/11/2020; nos §§ 520-528 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144, de 10/7/2000, e revisado pela Portaria-Segecex 18, de 12/11/2020; como também nos artigos 14 e 15 da Resolução TCU 315/2020, a instrução preliminar, sigilosa (peça 56), foi enviada à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio do Ofício 33987/2025-TCU/Seproc (peças 58 e 60), e à Presidência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), via Ofício 33988/2025-TCU/Seproc (peças 59 e 61), para que os gestores encaminhassem seus comentários.

3. A Assessoria Especial de Controle Interno do MTE (AECI/MTE) encaminhou as manifestações da Secretaria de Qualificação, Emprego e Renda, da Secretaria de Proteção ao Trabalhador e da Consultoria Jurídica do Ministério (peça 62), consubstanciadas na Nota Técnica MTE (peça 63, p. 1-8), no Despacho da Coordenação-Geral do FAT (peça 63, p. 11-12) e no Parecer 00298/2025/CONJUR-MTE/CGU/AGU (peça 63, p. 22-26).

4. O relato sobre a posição apresentada na instrução preliminar acompanhado dos novos elementos trazidos pelo MTE e sua análise serão feitas neste apêndice. As alterações de entendimento/propostas ou os esclarecimentos importantes de pontos abordados, decorrentes desses comentários, serão registrados na instrução final.

Achado 1 - Falta de previsão legal para entidades privadas serem unidades de atendimento do Sine

5. A inspeção constatou que não há lei que autorize as confederações sindicais, as centrais sindicais, os sindicatos e as organizações da sociedade civil a executarem serviços do Sine, pois a Lei 13.667/2018 (Lei do Sine) e a Resolução Codefat 994/2024 estabelecem que as ações e serviços do Sine serão executados por órgãos públicos.

6. Na instrução preliminar, foi proposto determinar ao MTE e ao Codefat, que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com Confederações Sindicais, Centrais Sindicais, Sindicatos e Organizações da Sociedade Civil para execução de serviços do Sine, por ausência de autorização expressa na Lei 13.667/2018 que permita a participação de órgãos privados do terceiro setor na execução desses serviços, com recursos do FAT e de Emendas Parlamentares.

Comentários dos gestores (peça 63)

7. O Secretário de Qualificação e Renda do MTE ratificou as seguintes informações:

a) a revogação da Resolução Codefat 197/1998 pela Resolução Codefat 919/2021, em razão da aprovação da nova sistemática de financiamento do Sine, regulamentada pela Lei 13.667/2018, cujo art. 4º estabelece a estrutura de funcionamento contínuo do Sistema, não veda expressamente a realização de projetos pilotos com entidades de terceiro setor (peça 63, p. 3);

b) o projeto piloto estabelecido pela Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 é um instrumento provisório, com duração de dois anos, com características de estudo de caso, e foi empreendido para testar a viabilidade de ações e serviços Sine a serem ofertados por Organizações da Sociedade Civil (OSC) em caráter perene e regular, após verificação dos resultados; e

c) a viabilidade jurídico-formal da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 foi analisada pela Conjur do MTE, a proposta foi aprovada na 176ª Reunião do Codefat e a norma foi publicada em 21/8/2024.

8. O MTE apresentou parecer da Conjur sobre a constitucionalidade e a legalidade da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024. Nele informou que o fundamento legal para a referida resolução é o art. 19, V, da Lei 7.998/1990 e os arts. 3º, § 1º e 4º, § 1º, da Lei 13.667/2018, e destacou que a legislação estabeleceu o Codefat como instância regulamentadora do Sine e, entre suas competências, pode autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine.

9. A Conjur do MTE destacou que, apesar de não haver previsão expressa sobre a possibilidade de entidades privadas serem unidades de atendimento do Sine, o legislador permitiu que o Codefat autorizasse outras unidades, além das previstas na lei, a prestarem o atendimento ao trabalhador como unidades do Sistema; e ressaltou que se trata da hipótese de exercício do poder regulamentar, que está atrelado ao princípio da legalidade, esclarecido pelo Professor e Desembargador José Carlos Francisco (Função Regulamentar e Regulamentos, p. 378), conforme transcrição abaixo (peça 63, p. 24).

‘Alguns pensadores rejeitam a possibilidade de qualquer complementação significativa por parte do regulamento em relação à lei. Invocam argumento extraído do art. 84, IV, da CF/1988, que determina incumbir ao Presidente da República a competência para editar decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Sendo assim, o regulamento apenas poderia traduzir a vontade já contida na lei.

Discorda-se desse raciocínio. A fiel execução da lei pode significar a realização da finalidade buscada pelo direito, sem que isso signifique a mera repetição dos termos da regulação legislativa.

A atuação inovadora do Executivo, por via regulamentar, reflete uma necessidade relacionada à produção normativa. O Legislativo não dispõe de condições para formular todas as soluções. A lei é um esquema normativo que demanda complementação. O regulamento produzido pelo Executivo exerce essa função complementar, visando a assegurar a geração da melhor solução possível.

Aliás, o argumento da mera reiteração dos termos da lei conduz à inutilidade da regra constitucional que institui competência regulamentar para o Poder Executivo. Se fosse vedada qualquer inovação na disciplina legal, o regulamento seria inútil. Logo, nem teria cabimento a Constituição referir-se à figura. Se o fez, alguma função deve ser a ela reconhecida, o que significa a possibilidade de disciplina complementar e inovadora em face das disposições legais.

Logo, o que se pode discutir não é a existência de cunho inovador nas regras contidas no regulamento, mas a extensão da inovação produzível por essa via. O tema vem merecendo intensa atenção da doutrina estrangeira ao longo do tempo. (FILHO, Marçal Justen; Curso de Direito Administrativo; p. 220);

A importância do poder regulamentar vem aumentando, ultimamente, em virtude do desenvolvimento técnico da sociedade moderna, bem como da exasperação das responsabilidades do Estado. O número de matérias a exigir disciplina normativa cresce de modo assustador. Nas áreas de cunho absolutamente técnico (composição química dos alimentos industrializados, por exemplo) o legislador, inclusive por não dispor da formação adequada, vê-se compelido a transferir ao Executivo o encargo de completar a disciplina normativa básica contida em lei.

Não se pode negar que o poder regulamentar, embora com os limites a ele inerentes, constitui necessário mecanismo pelo qual o Executivo contribui para a formação da ordem jurídica. Submetidos à lei, nem por isso os regulamentos deixam de constituir importante fonte do direito. (CLÈVE, Clèmerson Merlin; Atividade Legislativa do Poder Executivo; pp. 140-1);

Em face de leis auto-executáveis, os regulamentos restritos são editados com pouco campo de criação, devendo tão-somente operacionalizar os comandos da lei em sentido formal, motivo pelo qual podem ser definidos como de execução em sentido estrito.

Porém, o progresso tecnológico e a crescente complexidade dos fenômenos socioeconômicos da vida contemporânea nos trouxeram regulamentos de execução mais elásticos, motivo pelo qual podem ser chamados de regulamentos de complementação ou de integração.’

10. A Conjur salientou ainda que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao analisar o Recurso Especial 1.959.550 - RS (2021/0290692-0), ressaltou a competência regulamentar do Codefat para dispor sobre questões relacionadas ao seguro-desemprego e esclareceu que o ‘Poder Executivo, ao desempenhar

concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula' (peça 63, p. 24).

11. O Parecer da Conjur concluiu que há permissão legal para o Codefat, no exercício do poder regulamentar, autorizar que as entidades privadas relacionadas na Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 prestem atendimento do Sine, mesmo que não haja previsão legal expressa, tendo em vista que o legislador atribuiu uma margem de liberalidade no art. 4º, § 1º, da Lei 13.667/2018.

12. Além disso, a Conjur ressaltou que a maioria das entidades listadas na Resolução Codefat/MTE 1008/2024, segundo o art. 513 da CLT, tem como prerrogativa colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, na solução dos problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal, e a resolução em comento exige que o estatuto social seja compatível com as ações desenvolvidas no Sine.

Análise

13. O MTE manifestou-se apresentando argumentos já trazidos aos autos e analisados na inspeção, no sentido de que:

a) não há vedação expressa à utilização de entidades do terceiro setor como prestadoras de serviços do Sine, mas também não há autorização expressa no art. 4º da Lei 13.667/2018, que elenca as unidades de atendimento do Sine, todas elas órgãos públicos;

b) as unidades especificadas na Lei 13.667/2018 como de atendimento contínuo servem para atendimento temporário, pois não há distinção no normativo entre esses tipos de atendimento, considerando ainda que o projeto piloto, apesar de temporário, tem previsão para se tornar contínuo, caso obtenha resultados positivos; e

c) apesar de todo o trâmite para a aprovação da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024, a Lei 13.667/2018 e a Resolução Codefat 994/2024 colocam na condição de unidades de atendimento do Sine apenas órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem.

14. A Conjur, em seu Parecer, evoca o poder regulamentar para considerar legal a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024, ante a permissão da Lei 13.667/2018 para o Codefat autorizar outras unidades de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine.

15. Sobre o poder regulamentar, ele é exercido com fundamento em norma legal e é complementar a essa norma, objetivando detalhar e especificar a lei para sua correta execução, como no exemplo dado pelo Prof. José Carlos Francisco na citação acima transcrita, de detalhar a composição química dos alimentos industrializados.

16. Uma das limitações do poder regulamentar é a material, pois é necessário que a matéria seja passível de regulamentação, sem invadir a matéria reservada à lei. No caso, a Conjur destacou que os fundamentos da Resolução 1.008/2024 foram o art. 19, V, da Lei 7.998/1990 e os arts. 3º, § 1º e 4º, § 1º, da Lei 13.667/2018.

17. O primeiro fundamento trata da competência do Codefat de propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Em que pese as unidades do Sine tratem do seguro-desemprego, as atribuições e os serviços do Sine vão muito além da prestação desse benefício. E, no caso, não há aperfeiçoamento da legislação, mas execução de serviços.

18. Em relação aos fundamentos da Lei 13.667/2018, como visto na instrução preliminar, são claros em delimitarem órgãos públicos para executarem os serviços do Sine. Se a regra é essa, outras unidades além das listadas na lei podem ser autorizadas pelo Codefat, como instância regulamentadora do Sine, desde que sejam órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo.

19. Ressalta-se que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao analisar o Recurso Especial 1.969.812 - MG (2021/037472-0) entendeu que:

'Um dos poderes atribuídos à Administração Pública consiste no Poder Regulamentar, o qual é exercido pelo Chefe do Poder Executivo. Por meio dele, são editadas normas visando à fiel execução das leis (art. 84, IV, da CF). Mas essa não é a única forma de manifestação do poder normativo da

Administração, que também compreende a edição de outros atos normativos, como é o caso, por exemplo, das resoluções. Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode inovar no ordenamento jurídico. Isto é, não pode, por exemplo, impor obrigações ou penalidades não previstas em lei, sob pena de violação ao art. 5º, II e 37, caput, da CF.'

20. Diante desse entendimento, pode-se dizer que a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 impôs obrigações a entidades do terceiro setor não previstas na Lei 13.667/2018, inovando no ordenamento jurídico de forma a extrapolar o poder regulamentar conferido à Administração Pública.

Conclusão

21. Os gestores não trouxeram argumentos aos autos capazes de alterar as constatações da inspeção. Assim, a proposta de determinação deve ser mantida, sem alteração.

Achado 2 - Ausência de estudos que demonstrem a necessidade de ampliação da Rede Sine e de normas operacionais para cumprimento do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil

22. A inspeção constatou que o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído em 21 de agosto de 2024 sem estudos prévios formais que justificassem, de modo técnico e documentado, a necessidade de ampliação da Rede Sine, a viabilidade e a avaliação do impacto da medida no desenvolvimento da política pública de trabalho, emprego e renda e; até o momento (agosto de 2025), não foi editada norma operacional para seu cumprimento.

140. Na instrução preliminar, foi proposto dar ciência ao MTE e ao Codefat de que o Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, ainda que houvesse autorização legal para sua implementação, foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017, e sem a edição de norma operacional que estabeleça seus critérios e territorialidade.'

Comentários dos gestores (peça 63)

23. O MTE entendeu que a inspeção desconsiderou a natureza de um projeto piloto que, por ser um teste inicial, de pequena escala, com o objetivo de avaliar a viabilidade, eficácia e resultado de um novo serviço antes de sua implementação em larga escala, não demanda estudos prévios. 'É uma forma de reduzir riscos, aprender com a experiência e coletar dados para otimizar a solução antes de um lançamento completo' e, portanto, pode ser considerado um estudo de caso. 'Trata-se de metodologia reconhecida de gestão pública, cuja função é exatamente fornecer evidências técnicas que o TCU menciona como ausentes, (...)'. E concluiu que, 'no caso em comento questiona-se a ausência de um estudo, para a implementação de um estudo de caso que irá verificar a viabilidade da ampliação da capacidade de atendimento da Rede SINE em benefício aos trabalhadores brasileiros' (peça 63, p. 5).

24. O MTE alegou que o envolvimento de entidades representativas de empregados e empregadores nos serviços do Sine amplia as oportunidades de apoio a essas classes, sem comprometer a integridade e a gestão pública, com um monitoramento rigoroso e foco na transparência. E reforçou o argumento já apresentado que a ampliação da Rede Sine é respaldada por evidências técnicas e alinhada a mecanismos de governança.

25. Nos comentários, o gestor ressaltou ainda que a proposta não previu utilização de recursos do FAT para sua implementação imediata, mas a possibilidade de mobilização de emendas parlamentares e de recursos próprios dos entes parceiros, para que o orçamento ordinário da política de emprego não fosse comprometido.

26. Por fim, o MTE informou que, ante as intervenções do TCU, optou por aguardar o posicionamento deste Tribunal para dar prosseguimento ao Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil, não tendo celebrado quaisquer instrumentos de parceria com centrais, confederações, sindicatos, OSCs ou outras entidades do terceiro setor para a execução dos serviços do Sine.

Análise

27. A inspeção constatou a falta de estudos técnicos, pesquisas prévias e evidências que demonstrassem a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência de prestação de ações e

serviços do Sine pelas atuais unidades de atendimento aos trabalhadores e justificassem a instituição do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil.

141. *Como mencionado na instrução preliminar, antes da instituição do projeto piloto, deveria ter sido realizado um diagnóstico do problema a ser combatido, que pode ser considerado como a insuficiência de prestação de ações e serviços do Sine pelas atuais unidades de atendimento aos trabalhadores.*

142. *Nesse sentido, o MTE não apresentou estudo contendo as causas da insuficiência de prestação de ações e serviços do Sine pelas atuais unidades de atendimento aos trabalhadores (suposto problema); os dados quantitativos que demonstrassem a necessidade de otimização da Rede Sine; o alinhamento com as metas a serem atingidas na Ação 20JT – Gestão do Sistema Nacional de Emprego (Sine); a razão pela qual a antiga parceria com entidades privadas representativas de trabalhadores e empregadores, firmada pela Resolução Codefat 197/1998, foi revogada pela Resolução Codefat 919/2021, após a edição da Lei 13.667/2018; e os motivos para uma intervenção do Estado na criação de novas unidades de atendimento do Sine.’*

28. *O Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil já partiu de uma solução (utilizar entidades do terceiro setor na execução de serviços do Sine) para resolver o suposto problema da insuficiência de prestação de ações e serviços do Sine pelas atuais unidades de atendimento aos trabalhadores. E serve para testar se o envolvimento de entidades representativas de empregados e empregadores nos serviços do Sine amplia as oportunidades de apoio a essas classes, sem comprometer a integridade e a gestão pública, com um monitoramento rigoroso e foco na transparência, como destacado pelo MTE, identificar os problemas que podem acontecer e os riscos que podem ocorrer na prestação desse serviço. O projeto piloto é uma aplicação prática de uma solução, com o intuito de avaliar seu impacto e benefício e subsidiar a tomada de decisão pela sua permanência ou não.*

Conclusão

29. *Os gestores não trouxeram argumentos aos autos capazes de alterar as constatações da inspeção. Assim, a proposta de ciência pode ser mantida, sem alteração.”*

É o relatório.



VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo ex-Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), o deputado federal Joseildo Ramos, após aprovação, pela referida comissão, do Requerimento 218/2024-CFFC, de autoria do deputado federal Evair Vieira de Melo.

2. Foram solicitadas informações ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre suposta autorização do Poder Executivo “para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares” na execução do Sistema Nacional de Emprego (Sine) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

3. Em específico, as informações requeridas foram as seguintes:

- “a) O TCU tem conhecimento dessa resolução e, em caso afirmativo, quais ações estão sendo planejadas para garantir que a gestão dos recursos do FAT e do Sine seja realizada de forma eficiente, transparente e em conformidade com a legislação vigente?”*
- b) O TCU pretende avaliar a legalidade das resoluções e contratos firmados para a administração do FAT e do Sine, verificando a conformidade com os princípios constitucionais e as leis específicas que regem esses fundos?”*
- c) Quais critérios de seleção das entidades gestoras do Sine serão analisados pelo TCU, incluindo a forma de remuneração e o cumprimento dos objetivos dos programas financiados?”*
- d) Como o TCU pretende monitorar o uso dos recursos do FAT e das emendas parlamentares destinadas ao Sine, a fim de garantir transparência e prevenir possíveis desvios ou má utilização das verbas?”*
- e) O TCU planeja realizar auditorias específicas sobre o novo modelo de gestão do Sine, que envolve sindicatos e centrais sindicais? Quais aspectos específicos serão considerados nessas auditorias?”*
- f) Qual é a avaliação do TCU sobre o impacto da falta de diálogo com os secretários estaduais de Trabalho na aprovação dessa resolução, especialmente em relação à coordenação e à eficiência das políticas públicas de emprego nos estados?”*
- g) Que mecanismos o TCU sugere para assegurar que a seleção de beneficiários dos programas do Sine seja imparcial e não influenciada por critérios ideológicos ou políticos, garantindo a justa aplicação dos recursos públicos?”*
- h) Quais medidas de controle e prestação de contas o TCU considera essenciais para que as entidades sindicais e ONGs que gerirem unidades do Sine cumpram seus objetivos e prestem contas de forma transparente?”*
- i) O TCU já recebeu denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do FAT ou do Sine após a implementação desta nova resolução? Em caso afirmativo, quais providências estão sendo adotadas para investigar e corrigir essas situações?”*

4. Por meio do Acórdão 1.083/2025-Plenário, de minha relatoria (peça 30), a solicitação foi conhecida e atendida parcialmente, com envio das informações já apuradas naquela oportunidade, respondendo-se, em parte, às indagações, nos seguintes termos:

“9.3.1. este Tribunal não recebeu denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou do Sistema Nacional de Emprego quanto à implementação da Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024, embora tenha efetuado trabalhos que, direta ou indiretamente, relacionam-se ao Sistema Nacional de Emprego ou aos serviços que são executados por suas unidades, nos processos indicados no item 12 da instrução transcrita no relatório precedente;

9.3.2. o Ministério do Trabalho e Emprego, em atendimento a diligência realizada pelo TCU, prestou as

informações detalhadas na referida instrução sobre: i) o histórico e as razões que fundamentaram tal resolução; ii) a gestão de recursos na operacionalização do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil; iii) os critérios de seleção das entidades participantes; iv) as discussões com demais agentes da Rede Sine; v) os mecanismos para evitar critérios ideológicos e políticos na seleção de unidades; e vi) o monitoramento, o controle e a prestação de contas; e

9.3.3. este Tribunal efetuará inspeção a fim de analisar a legalidade dos procedimentos previstos na Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 e em outras normas, eventualmente, editadas para regulamentá-la, além de outros aspectos referentes à implantação do projeto em tela, cuja deliberação será, oportunamente, comunicada aos interessados;”

5. Nesta oportunidade, cuida-se do resultado da inspeção realizada, como especificado no subitem 9.3.3 da deliberação, na qual se buscou responder às seguintes questões:

“a) *Questão 1: qual o fundamento legal para enquadrar as entidades sindicais como outras unidades para atendimento do Sine, quando a Lei 13.667/2018 e a Resolução Codefat 994/2024 dispõem que sua estrutura é composta de unidades da esfera do governo, com competência para administrar os recursos do FAT?*

b) *Questão 2: há necessidade de ampliação da rede de atendimento do Sine para garantir a efetividade dos serviços ofertados?*

b.1) *Subquestão 2.1: por que agregar entidades de direito privado à gestão do Sine ao invés de estimular a adesão ao Sine por unidades da estrutura governamental ou por consórcio público?*

b.2) *Subquestão 2.2: os sindicatos teriam competência e disponibilidade para executar, de forma satisfatória, os serviços do Sine, além das suas funções básicas junto aos trabalhadores das categorias que representam?*

c) *Questão 3: qual a situação atual do Projeto Piloto Sine-Sociedade Civil? Já foi definida a territorialidade para sua execução? Já foram firmados termos de fomento ou colaboração?*

c.1) *Subquestão 3.1: quais os parâmetros estabelecidos para avaliar o resultado do projeto piloto e a decisão para sua implantação permanente?”*

6. Com base em esclarecimentos prestados pelo MTE, pelo Fórum Nacional de Secretários do Trabalho (Fonset) e pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a equipe de fiscalização apontou dois achados:

a) falta de previsão legal para entidades privadas constituírem unidades de atendimento do Sine (Questão 1); e

b) ausência de estudos que demonstrem a necessidade de ampliação da Rede Sine e de normas operacionais para cumprimento do projeto piloto Sine-Sociedade Civil (Questões 2 e 3).

7. Diante disso, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) propôs, em suma:

a) informar os interessados sobre esses achados;

b) considerar a solicitação integralmente atendida;

c) determinar ao MTE e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para execução de serviços do Sine;

d) dar ciência ao MTE e ao Codefat de que o projeto piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda e sem a edição de norma operacional que estabeleça seus critérios e territorialidade; e

e) arquivar os autos.

8. Concordo com o encaminhamento proposto pela unidade especializada e incorporo os fundamentos da instrução como razões de decidir, sem prejuízo de efetuar as considerações a seguir.

II

9. Inicialmente, relembro que a Resolução-Codefat/MTE 1.008, de 21/8/2024, estabeleceu critérios e diretrizes para a instituição do referido projeto piloto, destinado à implementação, ao credenciamento e ao funcionamento das unidades do Sine-Sociedade Civil, com duração de dois anos, a partir de 2025, e a previsão de que confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil administrem as unidades de atendimento ao trabalhador da Rede Sine, utilizando recursos de emendas parlamentares e do FAT (peça 9).

10. Também recorro que tal sistema, de âmbito nacional, é responsável pela execução de políticas de emprego, incluindo intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação e certificação profissional, pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho e fomento a atividades autônomas e empreendedoras, sendo regido por ampla legislação, da qual se destaca a Lei 7.998/1990, que também regulamenta o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial (peça 22).

11. A Lei 13.667/2018 (a “Lei do Sine”), por sua vez, definiu novo modelo de organização do sistema, em que as ações e os serviços são executados precipuamente pelas Superintendências Regionais do Trabalho, pelas unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat e pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, após adesão à Rede Sine, com transferências automáticas fundo a fundo de recursos do FAT aos fundos do trabalho dos entes parceiros, substituindo a anterior execução via convênios.

III

12. Quanto ao primeiro achado, reproduzo alguns dispositivos da Lei 13.667/2018, para melhor compreensão da matéria:

“Art. 3º O Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por esta Lei.

§ 1º O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, constitui instância regulamentadora do Sine, sem prejuízo do disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º O Codefat e os Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda instituídos pelas esferas de governo que aderirem ao Sine constituirão instâncias deliberativas do Sistema.

Art. 4º São unidades de atendimento do Sine, de funcionamento contínuo:

I - as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat;

II - as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrarem o Sine.

§ 1º O Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine.

(...)

§ 3º As unidades de atendimento integrantes do Sine deverão ser objeto de padronização de acordo com os níveis de abrangência das ações e dos serviços nelas prestados, observados os critérios estabelecidos pelo Codefat.

*Art. 5º Nos termos estabelecidos pelo Codefat, os Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda poderão autorizar a **constituição de consórcios públicos para executar as ações e os serviços do Sine**, devendo os consórcios ser submetidos à prévia avaliação do Ministério do Trabalho” (grifo nosso).*

13. De fato, o art. 4º, § 1º, da citada Lei 13.667/2018 permite que **outras unidades** possam prestar atendimento do Sine quando autorizadas pelo Codefat, órgão que detém competência, entre outras, para regulamentar o sistema (art. 3º, § 1º, da mesma lei e art. 19, inciso V, da Lei 7.998/1990).

14. Contudo, concordo com a unidade especializada quando afirma que não há amparo em tais disposições para que entidades privadas possam ser autorizadas a constituir unidades do Sine. Em interpretação sistemática da norma, é inafastável que os dispositivos legais guardem coerência interna. Partindo dessa premissa e considerando que o *caput* do art. 3º se refere apenas a **órgãos governamentais**, infere-se que, para excepcionar esse escopo, possibilitando o atendimento por agentes privados, um parágrafo pertencente ao mesmo art. 3º teria de fazê-lo clara e expressamente – e não o fez. Já no art. 4º, § 1º, foi utilizada a expressão **outras unidades, que remete a estruturas internas dos órgãos governamentais referidos no caput**.

15. Em acréscimo, noto que a Lei 13.667/2018 não contém nenhuma menção a entidades privadas, ao contrário do anterior Decreto 76.403/1975, que criou o Sine e dispunha, em seu art. 2º, que o sistema era integrado pela “Secretaria de Emprego e Salário, os serviços e agências federais de emprego, os sistemas regionais de emprego e as agências núcleos, postos ou balcões de emprego, públicos ou particulares, em todo o território nacional” (sublinhei).

16. Ainda registro que, nos termos do art. 23 da Lei 13.667/2018, o sistema passou a ser regido inteiramente pelas disposições dessa nova lei e da regulamentação do Codefat, da qual se sobressai a Resolução-Codefat 994/2024, que, nos limites da lei, também estabelece a adesão ao Sine apenas por órgãos públicos (art. 3º).

17. Nesse contexto, pode-se concluir, a partir de interpretação sistemática da norma, que a Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 extrapolou os limites possíveis para o exercício do poder regulamentar, de forma que a unidade especializada tem razão ao afirmar que “a ausência de vedação expressa não autoriza a inclusão de entidades privadas como unidades da Rede Sine, especialmente porque a própria Lei 13.667/2018 já delimita, de forma clara, quais entes integram sua estrutura”.

18. Sobre o ponto, avaliei preliminarmente, no voto condutor do Acórdão 1.083/2025-Plenário (peça 31), que a parceria poderia encontrar respaldo nas disposições da Lei 13.019/2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração ou de fomento ou, ainda, em acordos de cooperação (peça 24).

19. No entanto, após a realização da inspeção e a compilação das informações angariadas, não tenho dúvidas de que a correta compreensão, no âmbito da específica aplicação da Lei 13.667/2018 (a “Lei do Sine”), deve ser mais restritiva. Os novos elementos, bem como um olhar mais detido nas normas de regência e, sobretudo, do que estabelece o art. 3º da referida lei (“... **e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem...**”) permitem atestar, com clareza, a falta de amparo legal para a assunção do papel de unidade de atendimento do Sine por agentes privados.

20. Também não vislumbro, a princípio, razões para se dar tratamento distinto ao terceiro setor em relação aos requisitos impostos a municípios para adesão ao Sine e às atividades referentes ao controle das ações desenvolvidas. Para ilustrar, cito a exigência de que o município tenha mais de 200 mil habitantes para aderir ao sistema e se sujeite à fiscalização por Conselho do Trabalho, Emprego e Renda constituído (art. 3º, inciso III, e art. 26, § 3º, da Resolução-Codefat 994/2024). Admitir a participação de instituições privadas no Sistema Sine seria, potencialmente, lhes dedicar

situação mais favorável do que aquela atribuída aos entes federados.

21. Essas constatações, aliadas à inexistência de estudos para amparar o projeto, como abordarei a seguir, resultam no acerto da proposta da unidade especializada no sentido de determinar ao MTE e ao Codefat que se abstenham de celebrar ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para que constituam unidades de atendimento do Sine.

22. Ressalto que essa determinação, ao que tudo indica, não trará consequências em parcerias em andamento, pois o MTE optou por aguardar a decisão desta Corte de Contas para dar prosseguimento ao projeto piloto em questão e ainda indicou: i) não ter celebrado instrumentos com entidades do terceiro setor para a execução dos serviços do Sine; e ii) não haver previsão de disponibilização de recursos para esta iniciativa neste ano, em virtude dos cortes orçamentários e da não destinação de valores mediante emendas parlamentares.

IV

23. Além disso, é relevante pontuar que, mesmo se estivesse superada a primeira questão (o que não é o caso), o projeto não estaria aderente ao ordenamento jurídico, como comprova o segundo achado da fiscalização.

24. No voto à peça 31, considerei que a inspeção poderia colher os subsídios necessários para prestar algumas das informações solicitadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, diante da ausência nos autos:

- a) dos estudos e pesquisas que, eventualmente, tenham indicado a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores; e
- b) da norma possivelmente editada para regulamentar os procedimentos a serem adotados.

25. Decerto, a Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 apresenta apenas as diretrizes gerais para o projeto, mas não contém elementos que seriam importantes para a governança, transparência e *accountability* dos recursos envolvidos, a exemplo das condições para eletividade das organizações participantes, tipos de serviços que poderiam ser por elas executados, critérios para controle dos gastos e prestação de contas e sistemática de avaliação dos serviços prestados.

26. Efetivamente, a unidade especializada apurou que faltariam evidências técnicas, estudos e pesquisas, documentados e prévios à implantação do projeto, feitos pelo órgão condutor da política que indiquem a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores, assim como também inexistente diagnóstico formal do problema a ser combatido com o fim de reformular a política, em ofensa ao disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017, do seguinte teor:

“Art. 4º São diretrizes da governança pública:

[...]

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

[...]”

27. O MTE, antes da aprovação do projeto, criou, por intermédio da Resolução-Codefat 997/2024, grupo de trabalho especial com o objetivo de elaborar proposta de regulamentação para que entidades representativas de trabalhadores, sem fins lucrativos, executem ações e serviços do Sine (peça 49, p. 21), porém o órgão não apresentou a este Tribunal documentos como os apontados

pela unidade especializada.

28. Assim, concordo que o projeto piloto “já partiu de uma solução (utilizar entidades do terceiro setor na execução de serviços do Sine) para resolver o suposto problema da insuficiência de prestação de ações e serviços do Sine” (item 28 da instrução), o que não se alinha às melhores práticas, porque a definição não é resultado de um estudo prévio e fundamentado.

29. O fato de se tratar de projeto experimental – que poderia não ser continuado a depender de seus resultados – atenua a ocorrência, mas não dispensa as justificações para o modelo eleito.

30. Ademais, vale mencionar que há estudo técnico dedicado à temática. O artigo “Panorama recente do Sistema Nacional de Emprego: uma análise da infraestrutura e dos aparatos burocráticos da política de emprego e renda no Brasil”, datado de outubro de 2023, faz parte do repositório de conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e foi juntado aos autos pela unidade especializada (peça 53).

31. Além de apresentar aprimoramentos e falhas constatados na política, o artigo apresenta dados que sinalizam a insuficiência das unidades do Sine para atendimento de toda a população brasileira que se encontra desempregada, de 6,3 milhões de pessoas¹.

32. A fim de bem entender a situação, transcrevo, a seguir, trechos do artigo:

“Conforme antecipado, percebe-se um desnível na quantidade de unidades do Sine por estado. Enquanto apenas no Distrito Federal (DF) existem dezoito postos de atendimento, todo o estado de Roraima possui apenas um. Evidentemente que não se espera que exista a mesma quantidade de postos em cada UF, sobretudo se considerarmos a quantidade de municípios que existe em cada estado – os quais variam de quinze, em Roraima, até 853, em Minas Gerais. Entretanto, espera-se que parcela considerável dos municípios de cada estado tenha unidades da Rede Sine, ainda que sejam acopladas a serviços do sistema de assistência social, por exemplo. Os dados nos mostram que, dos 5.570 municípios brasileiros, têm-se, atualmente, 1.371 unidades do Sine, o que corresponde a apenas 24,7% do total de municípios. Se considerarmos que alguns municípios possuem mais de um posto de atendimento, vide o exemplo de Brasília, o percentual de atendimento torna-se ainda mais baixo.

Não existe um estudo prévio que trate do número adequado de postos de atendimento por UF. Entretanto, esperava-se que cada UF tivesse postos de atendimentos físicos em ao menos 50% dos municípios do estado, de forma a operar em todo o seu território.

Os casos mais críticos em termos de números de unidades em relação ao total de municípios no estado são, em ordem crescente: Tocantins (6,5%); Roraima (6,7%); Piauí (7,1%); Maranhão (7,4%); Acre (9,1%); Paraíba (9,4%); e Minas Gerais (12,1%). Todos esses possuem uma cobertura estadual inferior a 14%. Em um país tão diverso no ponto de vista econômico, social e geográfico, com comunidades ribeirinhas, rurais, quilombolas e indígenas, por exemplo, fica difícil imaginar uma articulação exitosa do governo federal com os estados para a operacionalização de sua política de emprego, considerando-se que menos de um quarto dos municípios possui postos de atendimentos presenciais.

A saída utilizada para minimizar essa questão apontada consiste na utilização das plataformas digitais criadas. Nos últimos anos, foram criados o Portal Mais Emprego (2014), o aplicativo Sine Fácil (2017) e a carteira de trabalho digital, instituída pela Lei nº 13.874/2019 e pela Portaria nº 1.065/2019. Foram essas as principais estratégias mobilizadas pelo então Ministério do Trabalho desde meados de 2017, o que evidencia um movimento de transição dos espaços físicos para os virtuais (Martins Júnior, 2022; Ramos, Lobo e Anze, 2015).

Todavia, sua execução foi problemática por dois motivos: primeiro, o desenho, sobretudo do aplicativo, é bastante complexo; segundo, a implementação das plataformas virtuais não foi acompanhada de espaços institucionalizados de decisões públicas e deliberações participativas, com ausência na participação das UFs. Esses pontos foram assinalados de forma unânime em entrevistas realizadas com os

¹ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do 2º trimestre de 2025, disponíveis em <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php> (acesso em 19/9/2025).

*representantes das unidades de atendimento. Todos eles pontuaram a falta de ajustes na política e de maior interação entre os atores institucionais envolvidos. Outro ponto assinalado foi a **escassez de ações para o público prioritário que acessa a política, que são os trabalhadores de baixa escolaridade** (Martins Júnior, 2022) e que possuem pouco ou nenhum acesso as novas tecnologias” (grifo nosso).*

33. Pelo exposto, vê-se que não são poucos os entraves para a melhoria da política. Em consequência, diante das próprias dificuldades relatadas pelo MTE para a adesão de municípios e consórcios públicos ao Sine (item 92 da instrução reproduzida no relatório desta deliberação), é salutar a busca por soluções imediatas, desde que o projeto respeite integralmente a legislação vigente. Ainda, é importante não se desprezar a necessidade de resolver os problemas que dificultam a execução das ações pelos órgãos públicos, o que não permite, por outro lado, o desvirtuamento das normas de regência, por meio da transferência da responsabilidade pelo atendimento a agentes privados.

34. De acordo com o MTE, as unidades do projeto piloto seriam instaladas após mapeamento de territórios, considerando a acessibilidade e a proximidade com o público-alvo, assim como seriam estabelecidos critérios relacionados ao número de organizações participantes e à abrangência territorial, a fim de identificar as regiões com maior demanda pelos serviços e priorizar áreas com altos índices de desemprego e vulnerabilidade social.

35. O MTE também informou que estudo realizado pela Subsecretaria de Estatísticas de Estudos do Trabalho (SEET), vinculada à sua Secretaria-Executiva, mostrou a efetividade da Rede Sine em relação a valores economizados no âmbito do Seguro-Desemprego, tendo em vista o volume de trabalhadores segurados que foram recolocados no mercado de trabalho, gerando uma economia de cerca de R\$ 250 milhões aos cofres públicos, entre os exercícios de 2022 e 2023.

36. Nesse cenário, vislumbram-se benefícios na ampliação da rede de atendimento do Sine, mas há riscos que devem ser adequadamente enfrentados pelo formulador da política, sendo certo que aqueles apontados pela unidade especializada, a exemplo dos relativos à universalidade e à igualdade no acesso pelo público-alvo (item 120 da instrução), não recomendariam a terceirização de atividades a organizações como sindicatos.

37. Quanto a esse último aspecto, sem pretender adentrar o exame de mérito das possíveis soluções ou da minuta de instrução normativa apresentada, registro ser necessária definição clara de quais atividades do Sine podem ser objeto de terceirização ou mesmo de parcerias com instituições privadas, em face do entendimento jurídico e jurisprudencial de que a delegação só pode ocorrer para atividades que não sejam típicas ou exclusivas do Estado.

38. *A priori*, penso que atividades de habilitação ao seguro-desemprego, por exemplo, por envolver ato de reconhecimento de despesa pública, não se ajustam às hipóteses de terceirização. O que objetivo, neste ponto, é diferenciar a transferência completa da responsabilidade pelo atendimento a agentes privados – o que não encontra amparo no ordenamento jurídico – da transferência pontual de certas atividades via terceirização ou parcerias – viável em circunstâncias específicas.

39. Sobre o assunto, cumpre lembrar o Acórdão de Relação 1.812/2013-Plenário (Relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa):

“1.8.1.2. ciente que o Ministério do Trabalho e Emprego de que não há irregularidade na terceirização de mão de obra no âmbito do Sine, exceto nos casos em que existem, no quadro de pessoal da convenente, cargos com atribuições correspondentes às desempenhadas nos postos do Sistema Nacional de Emprego – SINE, ou quando fica configurado o simples fornecimento de mão de obra, com relação de pessoalidade e subordinação entre concursados e terceirizados.”

40. De qualquer forma, foi apurado na inspeção que a norma destinada a regulamentar o projeto ainda não foi editada. Trata-se da minuta de instrução normativa à peça 49, p. 31-42, que, pelo que consta à peça 49, p. 43, recebeu diversos condicionantes para sua aprovação na análise feita pela Consultoria Jurídica do MTE.

41. Portanto, cabe informar essa situação aos interessados nesta solicitação, enviando-lhes, ainda, a minuta do normativo que disporia sobre o projeto em tela, além de se efetuar a ciência proposta pela unidade especializada. Acrescento recomendação ao MTE para que, nos estudos destinados a buscar soluções para os problemas, atente para os aspectos mencionados anteriormente, em especial nos itens 25, 34, 36 e 37 deste voto, anotando-se que o mapeamento de territórios é elemento relevante no aprimoramento da política, ainda que a ampliação da rede Sine se limite a órgãos públicos.

42. Adicionalmente, é devido esclarecer que o TCU não analisou o mérito das disposições de tal minuta, pela própria ausência de amparo no ordenamento jurídico para o projeto, por competir àquele órgão público a definição da política e por não ser oportuno que este Tribunal, ausentes disposições legais nesse sentido, exerça o controle preventivo sobre norma infralegal ainda não editada.

V

43. Nesse contexto, anoto que parte das informações requeridas na presente solicitação (alíneas “a”, parte final, e “c” a “e” do item 3 deste voto) refere-se ao planejamento de ações de controle sobre o projeto piloto. Como, efetivamente, tal projeto não foi iniciado, eventuais fiscalizações específicas, além da já efetuada, ficam prejudicadas neste momento. Em consequência, também há prejuízo ao fornecimento de respostas objetivas a tais questões.

44. Igual desfecho se aplica às indagações das alíneas “f” a “h”, pois dependem de avaliação da política, que não chegou a ser regulamentada.

45. Lembro que as informações relativas às alíneas “b” e “i” foram enviadas mediante o Acórdão 1.083/2025-Plenário.

46. Em face desse panorama, resta dar o encaminhamento sugerido pela unidade especializada, com os acréscimos contidos nesta peça, considerando-se a solicitação integralmente atendida, ao aplicar as disposições do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 215/2008, que permitem essa conclusão nos casos de impossibilidade de atendimento, por refugir à competência constitucional ou legal do Tribunal (inciso I) e haver inviabilidade técnica ou jurídica de atendimento (inciso II).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2454/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.516/2024-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD)
4. Unidades: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD) (Ofício 143/2024/CFFC-P, de 5/12/2024), que encaminhou a este Tribunal o Requerimento 218/2024-CFFC, para que sejam apresentadas informações sobre a autorização para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares na execução do Sistema Nacional de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (Sine/MTE);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 3º, inciso II, 4º, inciso I, alínea “b”, 14, inciso IV, 17, incisos I e II e §§ 1º e 2º, e 19 da Resolução-TCU 215/2008 e nos arts. 4º, 9º e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC que:

9.1.1. este Tribunal realizou inspeção no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), em atendimento a esta solicitação e em cumprimento aos subitens 9.2 e 9.3.3 do Acórdão 1.083/2025-TCU-Plenário e obteve os seguintes achados:

9.1.1.1. ausência de amparo legal, especialmente na Lei 13.667/2018, para que entidades privadas constituam-se unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (Sine); e

9.1.1.2. ausência de estudos feitos no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego que incluam diagnóstico prévio que justificasse o projeto piloto Sine-Sociedade Civil instituído pela Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024, de modo técnico e documentado, e que demonstrem, de forma objetiva, a necessidade de ampliação da Rede Sine para organizações não públicas, a sua viabilidade e a avaliação do impacto da medida no desenvolvimento da política pública de trabalho, emprego e renda;

9.1.2. o TCU não analisou o mérito das disposições contidas na minuta de instrução normativa em trâmite no Ministério do Trabalho e Emprego para regulamentar o projeto piloto Sine-Sociedade Civil, por lhe faltar amparo legal, por competir ao próprio órgão público a definição da política e por não ser oportuno que este Tribunal, ausentes disposições legais nesse sentido, exerça o controle preventivo sobre norma infralegal ainda não editada;

9.2. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para se constituírem unidades de atendimento do Sine, por ausência de autorização na Lei 13.667/2018 para que essas entidades funcionem como unidades do sistema;

9.3. dar ciência ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), a fim de que reorientem sua atuação administrativa, de que o projeto piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017;

9.4. recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que, na busca de soluções para os problemas atualmente enfrentados na política relativa ao Sine, atente para que sejam enfrentados todos os riscos envolvidos, bem como para que sejam definidos elementos importantes para sua governança, a exemplo das condições para eletividade das unidades públicas participantes, abrangência territorial da atuação, tipos de serviços que podem ser terceirizados ou ser objeto de parcerias, de acordo com a legislação vigente;

9.5. considerar integralmente atendida a presente solicitação;

9.6. encaminhar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC cópia de inteiro teor deste acórdão e da peça 49, p. 31-42;

9.7. comunicar a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego, o Fórum Nacional de Secretários do Trabalho e a Confederação Nacional dos Municípios desta decisão; e

9.8. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 42/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2454-42/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral